

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— VII LEGISLATURA —————

5^a COMMISSIONE

(Programmazione economica, bilancio, partecipazioni statali)

INDAGINE CONOSCITIVA SUL FINANZIAMENTO DELLE IMPRESE INDUSTRIALI IN ITALIA

(articolo 48 del Regolamento)

Resoconto stenografico

36^a SEDUTA

GIOVEDÌ 18 GENNAIO 1979

Presidenza del Presidente COLAJANNI

INDICE DEGLI ORATORI

PRESIDENTE . Pag. 1283, 1294, 1296 e <i>passim</i>	CALABRESI pag. 1300, 1317
ANDREATTA (DC) . 1298, 1301, 1303 e <i>passim</i>	FERRARI 1296, 1297, 1313 e <i>passim</i>
BASADONNA (DN-CD) 1313, 1314	GOLZIO 1283, 1292, 1298 e <i>passim</i>
BOLLINI (PCI) 1297	PARRILLO 1293, 1294, 1299 e <i>passim</i>
CAROLLO (DC) . . 1310, 1311, 1312 e <i>passim</i>	PIGA 1295, 1305, 1310 e <i>passim</i>
COLOMBO Renato (PSI) 1315, 1316	
GRASSINI (DC) 1297	
LOMBARDINI (DC) . 1291, 1292, 1316 e <i>passim</i>	

Interviene, a norma dell'articolo 48 del Regolamento, il professor Silvio Golzio, Presidente dell'Associazione bancaria italiana, accompagnato dall'avvocato Enzo Ferrari dal professor Francesco Parrillo, dal dottor Franco Piga, membri del Comitato esecutivo e dal dottor Gian Franco Calabresi, direttore.

La seduta ha inizio alle ore 10,20.

GIACOMETTI, segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sul finanziamento delle imprese industriali in Italia con l'audizione del Presidente dell'Associazione bancaria italiana, Silvio Golzio.

Rivolgo il mio saluto e quello della Commissione ai rappresentanti dell'Assobanca. Secondo la consuetudine vorremmo ascoltare da parte degli intervenuti un'esposizione sul tema dell'indagine per poi passare a rivolgere le nostre domande.

GOLZIO. Do lettura del documento che abbiamo inviato quale contributo alla indagine conoscitiva condotta dalla Commissione bilancio del Senato.

« Per una valutazione del nostro sistema di finanziamento delle imprese non si può prescindere dagli sviluppi che hanno caratterizzato l'economia del paese negli ultimi anni.

Sottoposto ad un ritmo di inflazione particolarmente elevato, alle politiche monetarie e creditizie che per ciò stesso si sono rese necessarie, a diffusi e talora gravi andamenti sfavorevoli dei conti economici delle imprese, è evidente che il sistema finanziario italiano — invero come qualunque sistema finanziario — non poteva non registrarne effetti distorsivi e manifestare spostamenti di peso fra i vari comparti che lo compongono.

Spostamenti questi, che sono da interpretare essenzialmente come risposta che

il sistema stesso, grazie alla sua flessibilità, è stato in grado di dare alla necessità di assicurare comunque il soddisfacimento delle esigenze di finanziamento dell'economia, pur in presenza delle grandi difficoltà che essa è venuta via via sperimentando.

Il finanziamento a medio e lungo termine. In una condizione nella quale i mercati finanziari tradizionalmente preposti alla fornitura di mezzi a lungo termine alle imprese hanno visto drasticamente ridursi la loro funzione e nella quale, in particolare, per effetto della perdita di redditività delle imprese e del trattamento fiscale, il mercato azionario è venuto a inaridirsi pressochè totalmente, l'attività del settore creditizio si è orientato nel senso di destinare al sistema economico più consistenti flussi di credito a medio e lungo termine (oltre che, naturalmente, di credito a breve), in tal modo tendendo a supplire, quanto meno da un punto di vista quantitativo, alla carenza di capitale di rischio.

Ci si può chiedere, oggi, se sia stata saggia questa politica, se cioè non si sarebbe invece dovuto seguire con maggiore rigore il criterio di condizionare la concessione del credito all'esistenza di un rapporto più equilibrato fra l'esposizione debitoria che le imprese venivano ad accumulare e l'entità dei mezzi propri. È fuor di dubbio, tuttavia, che una più puntuale osservanza di quel criterio sarebbe equivalso in molti casi ad un arresto dei processi di investimento e di espansione.

Il finanziamento a medio e lungo termine tramite gli Istituti speciali non è venuto a mancare neppure quando, soprattutto a partire dal 1969, è entrato in crisi il mercato obbligazionario, sul quale essi effettuano la loro provvista. Desertato tale mercato dai risparmiatori, sono le aziende di credito che, esponendosi al rischio di variazioni del tasso di interesse o quanto meno di immobilizzo, in parte vi hanno supplito intensificando i loro impieghi in titoli emessi degli Istituti speciali.

Ha assunto, così, crescente rilevanza il fenomeno della doppia intermediazione, del quale va sottolineata la motivazione di ri-

sposta del sistema alle condizioni del contesto finanziario, nell'intento di far fronte nella maggior misura possibile alle esigenze dell'economia.

Occorre appena ricordare come questa azione di trasformazione di risorse a breve in impieghi a lungo operata dalle aziende di credito sia divenuta fonte di gravi tensioni per la loro gestione allorchè è sopravvenuta una fase di consistenti aumenti dei tassi di interesse sollecitati dall'accelerarsi del ritmo dell'inflazione. E come essa sia stata poi resa obbligatoria con l'imposizione del vincolo di portafoglio alla quale le autorità sono state costrette a fare ricorso, consapevoli da un lato dalla necessità di assicurare un adeguato volume di sottoscrizioni di titoli da parte delle aziende di credito, dall'altro della condizione, in cui queste ultime erano venute a trovarsi, di non potere più sottoscrivere nuovi titoli senza con ciò stesso accettare di acquisire al loro portafoglio attivi non più dinamicamente correlati con il conto della raccolta. Il vincolo di portafoglio rese questa condizione obbligatoria; gli oneri conseguenti si sono manifestati in un accrescimento del divario fra tassi passivi e tassi attivi.

Il meccanismo della doppia intermediazione (che comunque non significa costo corrispondente maggiore) è comunque valso ad assicurare un congruo flusso di finanziamenti a medio e lungo termine alle imprese. Il volume di quelli concessi dagli Istituti di credito speciale ha rappresentato, infatti, nel quinquennio 1973-1977 mediamente un quarto del totale del finanziamento esterno delle imprese, rapporto questo che rimane sostanzialmente invariato anche se si prende come riferimento il decennio 1968-1977.

L'eliminazione, per il secondo semestre del 1978 e per il primo del 1979, del vincolo di portafoglio riguardante l'acquisto di titoli mobiliari non rappresenta ancora un punto di svolta nella direzione di un maggiore affidamento da farsi sul risparmiatore nel collocamento di tali titoli.

In primo luogo, infatti, è da osservare che se nel 1978 si sono manifestati evidenti sintomi di una incipiente disponibilità del pubblico ad allungare in qualche misura le

scadenze degli impieghi, l'interessamento per quelli a lungo termine rimane per ora del tutto marginale.

In secondo luogo, persistendo il regime dei massimali alla espansione dei crediti commerciali, il provvedimento di eliminazione del vincolo di portafoglio risulta di fatto privo di effetti e ciò in quanto i massimali consentono di destinare a tali crediti soltanto un'aliquota modesta dei nuovi flussi di raccolta e le uniche alternative di impiego rimangono i BOT ed i titoli obbligazionari.

Sotto questo aspetto il fenomeno della doppia intermediazione non ha, pertanto, subito sostanziali modifiche rispetto alla situazione precedente.

L'obiettivo di un ritorno ad una provvista autonoma degli Istituti speciali resta comunque un problema aperto, al quale occorre cercare una soluzione non più affidata a strumenti amministrativi, ma fondata sul mercato.

E in questa direzione che vanno ora muovendosi iniziative anche da parte del settore del credito mobiliare, offrendo titoli suscettibili di incontrare maggiore favore fra i risparmiatori, in termini di scadenze e di rendimenti effettivi.

E da prevedere che ne scaturiranno risultati positivi, anche se essi non potranno costituire la soluzione al problema fin quando permarranno condizioni di elevata inflazione e incertezza economica.

In tema di operazioni di impiego a medio e lungo termine, che evidentemente, per le loro caratteristiche temporali, non possono non essere assistite da garanzie reali, è da rilevare che l'esperienza insegna come la evoluzione dei mercati e l'andamento della congiuntura, oltre a specifiche vicende aziendali, possano portare non di rado a svuotare di gran parte del loro valore le stesse garanzie reali richieste, soprattutto quando queste siano costituite da impianti.

Comunque il criterio della validità economica dei progetti di investimento va divenendo sempre più diffuso, anche se la debolezza del contesto generale in cui si muovono le imprese induce ad una certa cautela.

Il finanziamento a breve termine. L'accennata tendenza del risparmio ad accentrarsi nel sistema delle aziende di credito, sotto la spinta dell'avversa evoluzione del quadro economico generale e soprattutto dell'elevata inflazione, ha creato condizioni nelle quali le imprese hanno potuto soddisfare con finanziamento bancario a breve non solo il loro normale fabbisogno di credito di esercizio, ma anche parte di quello più propriamente a medio-lungo termine, anche se in tal modo esse hanno dovuto accettare uno squilibrio della loro struttura finanziaria verso l'indebitamento a breve.

Se a questi finanziamenti si somma l'intervento già ricordato delle aziende di credito attraverso la sottoscrizione dei titoli emessi dagli Istituti speciali e si tiene conto che le stesse aziende, entro i limiti della normativa in vigore, erogano direttamente crediti formalmente a medio termine, la situazione attuale complessiva è caratterizzata da un finanziamento delle imprese poggiante sul risparmio a breve in misura superiore al normale.

Se è vero che tale fenomeno è l'inevitabile riflesso degli squilibri in atto nella economia, nel senso che sono proprio tali squilibri a sollecitare in funzione compensativa una estensione dell'operatività bancaria, è anche vero che esso pone le aziende di credito di fronte a nuovi e gravi problemi.

Problemi che discendono principalmente:

dal rischio insostenibile al quale le aziende di credito si espongono allorchè nella loro funzione di trasformazione di risorse a breve in impieghi a lungo vengano recuperate certe soglie quantitative e di durata soprattutto in un quadro di notevole instabilità dei tassi di interesse;

dal rischio che deriva dal dilatarsi della quota dell'attivo ad elevato grado di immobilizzo, nonchè dalla perdita di elasticità per il complesso della gestione;

dal deterioramento qualitativo dei crediti che tende a prodursi quando, a fronte di un elevato indebitamento e quindi di un carico cospicuo per oneri finanziari, l'impresa affidata non riesca a realizzare margini operativi adeguati.

Vincoli amministrativi dell'attività bancaria. Il compito di sostenere con un adeguato volume di credito il sistema produttivo è stato assolto dal sistema bancario pur in presenza di vincoli amministrativi che ne limitano la capacità operativa.

Fra questi va posto in primo luogo il massimale all'espansione del credito. Pur tenendo conto, infatti, che una parte della eccedenza delle risorse sulle possibilità di impiego consentite dal massimale affluisce comunque alle imprese attraverso gli impieghi in titoli, è da ricordare che l'esistenza del massimale fa sì che si accresca la quota di risorse affluite al sistema bancario che viene destinata al settore pubblico.

Il massimale non ha mancato di produrre anche altri effetti negativi sia sul livello dei tassi, che sulle stesse aziende di credito.

In primo luogo, infatti, il massimale, nella misura in cui incide effettivamente, riflette una eccedenza della domanda sull'offerta e risulta, quindi, in molti casi, inevitabile che esso stesso generi una pressione verso l'alto sui tassi applicati alla clientela.

In secondo luogo, si sono prodotti effetti di peggioramento della qualità dei crediti, allorchè l'osservanza del massimale ha fatto sì che domande di credito valide abbiano dovuto essere postergate rispetto a concorrenti domande di credito da parte di imprese economicamente meno valide, ma per le quali la prosecuzione dell'attività presentava pressante rilevanza sociale sotto il profilo occupazionale, o anche da parte di imprese con importanti esposizioni in essere la cui sorte avrebbe potuto essere posta in pericolo nel caso di un mancato accoglimento della nuova domanda di credito.

Nonostante le sue implicazioni negative, il massimale si pone come uno strumento al quale, in determinate circostanze, le autorità non possono rinunciare di fare ricorso nella misura in cui manchi la possibilità di impiegare le leve reali in luogo di quelle monetarie. È comunque da auspicare che maturino al più presto le condizioni che consentano di rimuovere questo vincolo.

Il vincolo di portafoglio, a sua volta, ha prodotto notevoli effetti distorsivi nell'allocatione delle risorse del sistema bancario,

incidendo gravemente sulla discrezionalità delle aziende di credito in materia di utilizzo di fondi per impieghi commerciali.

Il vincolo di portafoglio ha, infatti, comportato per le aziende di credito

a) il congelamento del portafoglio titoli in essere;

b) la destinazione di una consistente aliquota della nuova raccolta all'acquisto di titoli.

Poichè il rendimento dei titoli detenuto dalle aziende di credito è risultato negli ultimi anni e fino a metà del 1977 inferiore ai costi di acquisizione della raccolta, ne è derivata una spinta verso l'ampliamento della raccolta, ne è derivata una spinta verso l'ampliamento della forbice fra tassi attivi e tassi passivi. Il vincolo di portafoglio rappresenta dunque un elemento che contrasta con una struttura equilibrata dei tassi di interesse.

Il provvedimento per il quale per il secondo semestre del 1978 e il primo del 1979 è stato sostanzialmente ridotto il peso del vincolo di portafoglio rispecchia certamente l'indirizzo manifestato dalle autorità monetarie nel senso di un alleggerimento delle limitazioni che gravano sull'operatività del settore bancario. Questo provvedimento è stato reso possibile, come già ricordato, da una situazione nella quale, in vigenza dei massimali ai crediti commerciali, l'impiego in titoli a lungo termine è divenuto per le aziende di credito una delle alternative obbligatorie in linea di fatto. In ogni caso si tratta di un passo importante verso lo smantellamento dell'apparato vincolistico.

Frazionamento degli impieghi e garanzie. La politica di frazionamento dei fidi seguita spesso dalle banche si giustifica con l'esigenza di una opportuna diversificazione dei rischi, tanto più quando si tratti di fidi il cui ammontare sia rilevante rispetto alla dimensione della banca finanziatrice.

Tale politica risulta, del resto, rispondente alle preferenze delle stesse imprese, le quali sono interessate ad intrattenere rapporti con più banche al fine di poter trarre frutto da tutte le opportunità offerte dal mercato.

Anche per il finanziamento a breve termine si è spesso richiamata l'attenzione sulle garanzie richieste dalle aziende di credito.

Al riguardo deve dirsi che esse non costituiscono in genere un problema di rilevanza apprezzabile. Normalmente, infatti, la prestazione di garanzie non viene posta come condizione di concessione del credito se non nei casi in cui esse appaiano ragionevolmente necessarie; ciò che avviene soprattutto quando si tratti di nuovi affidati o di imprese, che, non essendo costituite in forma di società per azioni e non potendosi quindi contare su una autonomia patrimoniale, non offrono sufficienti affidamenti.

In ogni caso la prestazione di garanzie non costituisce una condizione esclusiva per la concessione del credito.

Infatti nessun banchiere concede credito sulla sola base dell'esistenza o meno di garanzie, senza cioè tener conto delle prospettive economiche dell'impresa da affidare, consapevole che ciò potrebbe sospingere la banca verso operazioni eccessivamente rischiose soprattutto sotto il profilo della liquidità.

Costo del denaro. Il problema dell'elevatezza del costo del denaro è stato in questi ultimi anni sentito più acutamente dalle imprese per effetto dell'accresciuto volume del loro indebitamento a breve termine.

Il sistema creditizio è per primo interessato e sensibile a tale problema e la riduzione dei tassi di interesse ha sempre costituito per esso un obiettivo primario.

È, tuttavia, da tenere ben presente che nel processo di formazione dei tassi bancari il margine di manovra lasciato alle aziende di credito è estremamente ridotto, e ciò in quanto tale processo è influenzato principalmente dalle condizioni oggettive del mercato, dagli indirizzi seguiti dalle autorità monetarie, nonché dai vincoli imposti al sistema bancario.

L'evoluzione prodottasi a questo riguardo nell'ultimo biennio mostra, infatti, come il sistema bancario abbia risposto tempestivamente ed in misura adeguata ai segnali emanati dalle autorità monetarie, le quali, in presenza di un sensibile miglioramento

della bilancia dei pagamenti e di una contrazione del tasso di inflazione, hanno — sia pure con apprezzabile cautela e gradualità — favorito un progressivo contenimento del costo del denaro.

Dal marzo 1977 — e cioè allorchè è stato avviato il processo di riduzione dei tassi di interesse — le diminuzioni apportate nel *prime-rate* e nel tasso passivo massimo si commisurano intorno ai 5-5,50 punti percentuali ed esse risultano perfettamente in linea con le riduzioni registrate nel tasso ufficiale di sconto (4,5 punti percentuali) e nel rendimento dei BOT (intorno ai 6 punti percentuali).

Nel momento attuale sembrano prevalere fattori oggettivi, collegati soprattutto alle gravi incertezze che caratterizzano la nostra economia ed all'andamento dei tassi esteri, i quali frenano le possibilità di un ulteriore passo sulla via della riduzione del livello dei tassi di interesse.

Sul livello del costo del denaro ha inciso in misura crescente l'aggravio di imposta sugli interessi dei depositi bancari; portata nell'anno dal 16 al 20 per cento. Occorre inoltre fare una netta distinzione fra tassi di interesse nominali e tassi reali, questi ultimi cioè depurati dal tasso di inflazione.

Nel 1977, come è stato posto in luce nelle ultime considerazioni del Governatore Baffi, mediamente per le imprese il costo del finanziamento globale (inclusi cioè i crediti in valuta ed i prestiti a medio e lungo termine) da parte del sistema creditizio è stato pari al 14,8 per cento, a fronte di un tasso di inflazione medio nell'anno di oltre il 18 per cento; come risultato finale si è avuto che per le imprese che riescono a mantenere un normale equilibrio fra costi e ricavi non solo il costo reale del finanziamento è stato uguale a zero, ma nella sostanza esse hanno potuto ammortizzare quote del loro debito.

Circa il *prime rate* praticato nel nostro sistema bancario è opportuno precisare che esso ha principalmente la caratteristica di tasso base su cui poggia l'intera struttura dei tassi bancari attivi, i quali variano in funzione soprattutto del grado di rischio che presentano gli affidati.

Non si tratta, tuttavia, di un tasso assolutamente minimo, non potendosi escludere che su talune operazioni vengano applicati tassi anche inferiori. Ciò in casi marginali che si giustificano in funzione di particolari situazioni aziendali, di piazza, ecc.

Possono inoltre aversi livelli di *prime rate* diversi da quello concordato fra tutte le aziende, ma si tratta allora di situazioni transitorie che prefigurano le premesse per un successivo aggiustamento del livello di quest'ultimo.

Per quanto concerne l'area di applicazione del *prime rate*, essa non può delimitarsi sulla base di criteri generali validi per l'intero settore bancario. È, infatti, da tenere presente che l'ampiezza di tale area varia soprattutto in rapporto: *a)* al tipo ed alla dimensione dell'azienda bancaria; *b)* al momento in cui si effettua l'operazione; *c)* al grado di elasticità dell'utilizzo del credito; *d)* all'entità ed alla qualità del lavoro che l'impresa affidata può in prospettiva assicurare.

L'ampiezza delle maggiorazioni sul *prime rate*, e quindi l'entità dei tassi effettivi applicati alla clientela, varia ovviamente in rapporto al grado di rischio di ciascuna operazione. Ma concorre a determinarla anche il fatto che sui crediti di minore ammontare si ripercuote maggiormente l'incidenza dei costi fissi delle aziende di credito. È in questa chiave che sono da interpretare le differenziazioni di tasso che possono riscontrarsi per imprese di diversa dimensione e per aree a diverso grado di sviluppo.

Conto economico e fondi rischi. La valutazione del livello del costo del denaro non può certamente prescindere da considerazioni afferenti l'equilibrio di conto economico delle aziende di credito e dall'inderogabile esigenza di preservare per quanto possibile questo equilibrio.

In un contesto economico che ha mostrato segni crescenti di debolezza si è imposta per le aziende di credito la necessità di conseguire margini di utile lordo sufficienti a consentire un volume di accantonamenti a fondi rischi adeguato al deterioramento qualitativo di parte del portafoglio crediti.

Una indicazione sulla rilevanza di tale processo di deterioramento è fornita dai dati recentemente pubblicati da Mediobanca i quali mostrano che, dal 1970 al 1977 le perdite accumulate nei vari esercizi dalle 828 società nel campione considerato, ammontano a 8.254 miliardi, cifra questa che è di poco inferiore all'incremento dell'indebitamento a breve verso le aziende di credito (+8.917 miliardi).

Da aggiungere che le perdite accumulate nel periodo considerato rappresentano quasi il doppio dell'incremento che ha registrato il capitale nominale versato (al netto delle svalutazioni), che è passato da 4.882 miliardi del 1970 a 8.080 miliardi del 1977.

In particolare, per una valutazione della adeguatezza dei fondi rischi del sistema bancario occorre considerare che dai dati Banca d'Italia relativi alle sofferenze ed ai fondi rischi emerge che dal 1974 (data di entrata in vigore della nuova normativa in materia) al 1977, mentre si sono avute maggiori sofferenze per circa 1.000 miliardi di lire, l'incremento dei fondi rischi è risultato soltanto di 850 miliardi.

Nel valutare questi dati è da tenere conto che la voce sofferenza non esprime completamente l'ampiezza delle posizioni di dubbio realizzo nella cui determinazione incidono anche interessi meramente figurativi dei quali oltre tutto si pretende la tassazione. Inoltre una parte cospicua dell'incremento dei fondi rischi è da attribuirsi ad accantonamenti effettuati non in esenzione fiscale.

In materia di fondi rischi del sistema bancario è importante considerare il rapporto fra accantonamenti tessuti ed accantonamenti effettuati in esenzione fiscale. Da una nostra analisi quantitativa relativa alle 50 maggiori aziende di credito risulta come nel 1977 le aziende di credito, in considerazione del progressivo deteriorarsi della qualità dei crediti abbiano avvertito la necessità di incrementare in misura notevole gli accantonamenti a fondi rischi effettuati non in franchigia di imposta. Ciò evidentemente perchè le aziende hanno ritenuto insufficienti gli accantonamenti al fondo rischi su crediti non in esenzione fiscale costituivano appena il 24 per cento del totale

degli accantonamenti effettuati, nel 1977 tale percentuale è salita al 49 per cento.

Ciò evidentemente non è un fatto che possa incoraggiare quel rafforzamento del capitale proprio delle aziende di credito che la Banca d'Italia giustamente persegue.

In sintesi, possono trarsi le seguenti conclusioni:

a) i margini di utile lordo conseguiti in questi ultimi anni dalle aziende di credito non sono stati tali da consentire un flusso di nuovi accantonamenti a fondo rischi sufficiente a coprire l'incremento delle sofferenze;

b) occorre che le aziende di credito siano poste in grado di effettuare un maggior volume di accantonamenti; la via più idonea in questa direzione sembra essere quella dello strumento fiscale mediante un ampliamento della quota di accantonamenti consentiti in franchigia di imposta.

Risanamento finanziario delle imprese. Nel complesso, la normativa stabilita con la legge n. 787 del 5 dicembre 1978 e con le direttive emanate dal CICR in materia di interventi del settore creditizio per il risanamento finanziario delle imprese ha tenuto conto dei criteri di volontarietà, condizionalità, temporaneità che a suo tempo il settore aveva indicato come presupposti irrinunciabili, nonchè all'esigenza di agevolazioni fiscali a fronte dei maggiori rischi assunti. Resta peraltro il problema del modo con cui sarà data attuazione a tale normativa.

Il nutrito dibattito che ha accompagnato l'iter parlamentare del disegno di legge ha evidenziato come le cause delle difficoltà delle imprese siano di carattere reale prima ancora che finanziario.

E, questa, una realtà che deve essere rigorosamente tenuta presente nel valutare l'opportunità degli interventi del settore creditizio. Quest'ultimo, infatti, può soltanto assecondare il processo di risanamento della situazione industriale reale e gli interventi risulteranno concretamente efficaci nella misura in cui essi saranno riservati ad imprese effettivamente risanabili.

In questa ottica il contributo del sistema creditizio dovrà limitarsi alla sfera finanziaria, dal momento che il settore non può assumere responsabilità gestionali che non gli competono e che non rispondono al criterio di preservare le idoneità istituzionali.

Se, dunque, l'operatività di questa normativa suscita molte speranze sulla possibilità dell'innescare di un processo di rivitalizzazione delle imprese in difficoltà, nello stesso tempo essa pone inquietanti interrogativi.

Poichè, infatti, l'intervento bancario non potrà da solo produrre miracolistici effetti risolutivi, un insufficiente impegno da parte dell'impresa avvenuta e comunque un insuccesso del piano di risanamento non soltanto farebbe di quell'intervento un veicolo di dissipazione di risorse, ma costituirebbe pur sempre, nonostante il presidio dell'apposito fondo, un serio pregiudizio per le banche sovventrici.

In ogni caso il contributo del settore creditizio sia nella forma della partecipazione ai consorzi che in quella del consolidamento dei crediti dovrà essere tale da non comprometterne in alcun modo le condizioni di solvibilità; esso, pertanto, presuppone un rafforzamento delle strutture patrimoniali del settore e, quindi, il mantenimento di soddisfacenti condizioni di redditività.

Premessa indispensabile per il successo delle operazioni di risanamento appare, in ogni caso, l'ingresso di nuove forze imprenditoriali che siano coinvolte nelle sorti della impresa, mediante la partecipazione al capitale dell'impresa stessa, e siano in grado di risanarla dal punto di vista industriale. Vi sono, infatti, diversi esempi di imprese in crisi, anche molto gravi, che sono state in grado di recuperare sia la loro posizione sul mercato che soddisfacenti condizioni di redditività. Ciò è potuto avvenire appunto grazie all'ingresso nella compagine aziendale di nuove forze imprenditoriali che, anche con l'appoggio delle banche, limitato, peraltro, al puro aspetto creditizio, sono intervenute con coraggio e capacità tecnica procedendo ad una ristrutturazione organizzativa e produttiva delle imprese interessate.

Il buon esito delle operazioni di risanamento, qualunque sia il tipo degli interventi del settore creditizio, potrà comunque essere conseguito solo nel quadro di una linea di politica economica che ponga le premesse affinché le imprese possano ritornare a costituire centri generatori di reddito e non di perdite.

In questo quadro si pone il problema di trovare il modo per operare, in caso di gravi dissesti di imprese di grandi dimensioni e di particolare importanza, scelte migliori di quelle consentite dalle norme attualmente vigenti al fine di evitare la possibilità che debbano essere inesorabilmente liquidate imprese, o, parti di imprese, che presentino ancora elementi di risanabilità. A ragione non è stata ritenuta valida la soluzione originariamente prospettata di creare la figura del Commissario alle imprese in difficoltà, fornito di poteri del tutto particolari e tali da giungere ad un evidente sacrificio persino dei diritti dei soci e dei creditori di società sane appartenenti al medesimo gruppo, nel tentativo di tenere in vita altre società dissestate dello stesso gruppo, al solo scopo di mantenerne i livelli occupazionali.

È per contro opportuno valutare la possibilità di una evoluzione del diritto fallimentare che consenta, nel caso di imprese di notevole rilevanza sociale, di evitarne la dissoluzione pur nel necessario rispetto del diritto dei creditori.

Intermediazione bancaria e sviluppo del mercato monetario. Uno spostamento della struttura del finanziamento delle imprese dall'assetto attuale prevalentemente alimentato dalla raccolta bancaria ad un altro che poggi su una quota più consistente di risorse finanziarie di natura più appropriata viene considerato dal settore creditizio come un obiettivo al cui conseguimento occorre applicare ogni sforzo.

Rimane però il fatto che, come l'attuale situazione è stata provocata dalla rottura di equilibri cruciali nel funzionamento dell'economia reale, è soltanto dal ripristino di quegli equilibri che ci si può attendere di raggiungere l'obiettivo; ogni tentativo di volervi pervenire affidandosi a rimedi di

tipo amministrativo si rivelerebbe assolutamente vano, oltre che costoso. Esso infatti opererebbe coercitivamente sul sistema bancario, ma non influirebbe sulle propensioni dei risparmiatori.

Nell'ultimo anno, in presenza di una relativa stabilità nella struttura dei tassi, i risparmiatori, pur confermando ancora la preferenza a detenere attività liquide, hanno considerato con un certo favore titoli a media scadenza — quali ad esempio i Certificati di credito del Tesoro — spingendo le loro scelte anche verso titoli a più lunga scadenza (soprattutto Buoni del Tesoro quadriennali e quinquennali).

Questa politica di allungamento delle scadenze perseguita nel 1978 dalle nostre Autorità monetarie è certamente un fatto positivo; ciò anche in quanto essa pone le premesse perchè possa risultare più facile per gli Istituti speciali collocare le loro emissioni direttamente presso il pubblico.

Convinte della necessità di promuovere un contenimento dell'ampiezza relativa della intermediazione bancaria, le aziende di credito hanno a loro volta, attraverso una politica più distensiva nei tassi di interesse passivi, cercato di assecondare questo processo di allungamento delle scadenze. Ciò che trova conferma nel fatto che, nonostante lo stabilizzarsi dell'inflazione intorno al livello del 12,5 per cento e l'aumento della aliquota della ritenuta fiscale sugli interessi dei depositi bancari, nel corso del 1978 i tassi passivi medi corrisposti dalle aziende di credito si sono ridotti di oltre 1 punto e mezzo percentuale e cioè in misura superiore alla diminuzione del rendimento dei BOT e dei CcT (meno di un punto). È però chiaro che un andamento del genere non può che essere temporaneo.

In questo quadro si osserva una crescita di importanza dei flussi di risparmio che si sono diretti verso impieghi diversi dal deposito bancario.

Negli ultimi due anni l'ammontare dei BOT detenuti da investitori non bancari (diversi cioè da Banca d'Italia ed aziende di credito) si è quadruplicato passando da appena 3.000 miliardi del dicembre 1976 ai circa 12.000 miliardi di fine 1978. Il feno-

meno risulta ancora più ampio se si considera che nello stesso periodo gli investitori non bancari hanno acquistato oltre 4.000 miliardi di Cct.

È un processo, questo, che certamente potrà svilupparsi verso dimensioni ancor più soddisfacenti a misura che, come detto, si creino le condizioni oggettive, di mercato, per uno spontaneo ritorno dei risparmiatori agli investimenti in titoli.

In parallelo con la linea di cui si è detto sopra, il settore creditizio vede con favore la possibilità che si abbia anche nel nostro paese un mercato di titoli a breve (quali ad es. le accettazioni bancarie) emessi direttamente dalle imprese. Si auspica, pertanto, che vengano poste in essere, sul piano normativo e su quello fiscale, tutte le condizioni necessarie perchè un tale mercato possa rapidamente affermarsi.

La nostra struttura finanziaria ne risulterà arricchita. Le imprese si vedranno aprire un nuovo canale di accesso diretto alle fonti di risparmio. Le aziende di credito vi troveranno nuovi campi di azione.

Una coerente politica di risparmio. Il trattamento fiscale. La soluzione del problema del finanziamento delle imprese, e in definitiva di tutta l'economia, è legata ad un presupposto fondamentale, quello di una coerente politica del risparmio.

In rapporto al prodotto interno lordo, il risparmio globale è sceso dal 15,7 del 1970 all'11,2 per cento del 1977, dopo aver toccato il livello minimo del 9,1 per cento del 1975.

Su questo andamento ha certamente esercitato un peso determinante l'inflazione. Se si considera il solo risparmio che affluisce al deposito bancario si constata che la sua remunerazione (quella stessa che, per la sua elevatezza, viene talora ritenuta responsabile dell'accentramento dei flussi finanziari verso le Aziende di credito) non è valsa, se non in misura limitata a risarcire i depositanti della perdita per inflazione. Per essi, tenendo appunto conto di questa remunerazione, la perdita per il 1978 può essere infatti valutata intorno ai 4.000 miliardi.

Ma, paradossalmente, non si è trattato solo di questo. A tale risultato si è aggiunto,

infatti, l'operare dell'imposizione fiscale sugli interessi percepiti che ha avuto l'effetto di elevare la perdita da 4.000 a 7.000 miliardi. A conclusioni non apprezzabilmente dissimili si giunge se si considerano le altre forme di impiego del risparmio; ciò che conferma come l'attuale trattamento fiscale del risparmio non è coerente con l'obiettivo di tutelarne e favorirne la formazione.

Problemi di estrema gravità si presenterebbero poi se dovessero trovare accoglimento ipotesi quali quella di assoggettare a imposizione personale tutti i redditi da capitale, con inclusione, quindi, degli interessi: ipotesi su cui, al di là di affrettate impostazioni, occorre procedere sulla base di analisi approfondite e con la chiara consapevolezza dei nessi che legano tassazione e sviluppo del risparmio.

Uscire da una politica di interventi creditizi di emergenza. Il ritardo nell'affrontare i nodi cruciali dell'economia ha portato ad una situazione in cui l'emergenza dilaga e tende a perpetuarsi. In queste condizioni vanno consolidandosi modelli di comportamento delle diverse parti sociali che, invocando appunto la drammaticità delle circostanze, tendono a riversare su altri comparti dell'economia gli oneri del riequilibrio di situazioni gravemente compromesse.

Il sistema creditizio è stato chiamato a massicci interventi di sostegno anche per situazioni prive di una via di uscita che non fosse la paralisi totale dell'attività e dei relativi livelli occupazionali.

Il provvedimento sul risanamento finanziario delle imprese costituisce l'ultimo e, sotto molti aspetti, più vistoso momento di questo processo che tende a ricercare nel sistema bancario soluzioni e rimedi a problemi che non si riesce a risolvere con azioni sulle cause che hanno generato i problemi stessi.

Deve essere chiaro, tuttavia, che il cumularsi e lo stratificarsi di interventi di questo tipo a carico del sistema creditizio tendono a indebolirne la solidità e la stabilità.

Un sistema di finanziamento dell'impresa fisiologico ed al meglio della sua funzionalità è obiettivo il cui conseguimento è

legato non già a scelte di tipo istituzionale e normativo, bensì all'attitudine di tutti i protagonisti del processo economico a seguire una linea di tensione per la produttività e di valorizzazione massima delle risorse.

Quando questa tensione si allenta e il processo reale perde colpi, tutta la struttura finanziaria si squilibra. Il sistema creditizio non può essere compromesso senza nuocere ad un'efficienza che è interesse di tutti preservare.

P R E S I D E N T E . Ringrazio il professor Golzio. Passiamo alle domande.

L O M B A R D I N I . La prima domanda, tra quelle che vorrei rivolgere agli illustri ospiti del mondo bancario, vorrebbe essere un tentativo di capire in che misura l'attuale struttura e soprattutto la legislazione in atto del sistema bancario possa avere qualche responsabilità per le anomalie che, ormai in modo evidente, lo stesso sistema presenta. La domanda, messa in forma un po' provocatoria, è la seguente: se avessimo potuto disporre di una diversa legislazione bancaria simile a quella tedesca, che avesse lasciato spazio anche alla banca mista, avremmo potuto contenere lo sviluppo eccessivo che si è registrato nel credito a breve di fatto utilizzato, poi, per finanziare investimenti? Cioè, la dicotomia tra gli istituti autorizzati al credito commerciale e gli altri istituti che invece sono autorizzati alla contrapposizione di metodi di finanziamento e forma di tassi in un certo senso istituzionalizzati, in che misura è responsabile dell'eccessivo sviluppo del credito a breve, che si accompagna anche ad una insufficiente valutazione da parte delle imprese degli oneri di finanziamento?

Infatti, il credito a medio termine consente una valutazione più rigorosa perchè quello a breve, in generale, crea situazioni impreviste per la stessa impresa.

La seconda domanda riguarda quelle che possono essere alcune prospettive future; io penso che qualche simulazione sarà stata fatta dagli istituti bancari per determinare se un'eventuale ripresa del processo infla-

zionistico in Italia e una continuazione di questo processo, a tassi fluttuanti ma sempre alquanto elevati, per alcuni anni consente alle banche di disincagliarsi dalle posizioni che sono praticamente insolventi.

Ora, questo processo inflazionistico, se da un lato alleggerisce il peso delle imprese che hanno queste esposizioni, questi debiti che non sono in grado di pagare, dall'altro può invece creare altre situazioni che sostituiscono le vecchie e, quindi, nel complesso, lasciano la situazione immutata.

Vorrei sapere, inoltre, se loro possono dare alla nostra commissione qualche suggerimento operativo, dal momento che, a mio avviso, le due strade sono impraticabili. La prima, quella di rendere evidente l'inesigibilità di questi crediti, perchè provocherebbe la crisi del sistema bancario, dal momento che non ritengo che i fondi rischi siano adeguati nel caso in cui per queste posizioni — che di fatto oggi non sono solvibili — si dovesse chiedere il rientro. Ma nemmeno la seconda strada — alla quale, purtroppo, il sistema bancario sembra ormai un po' abituato —, di garantire comunque il pagamento di questi debiti, con il concorso, l'intervento dello stato, con leggi purtroppo « sciagurate », come quella che abbiamo approvato per l'Egam. Queste due strade, ripeto, non mi sembrano praticabili.

Concordo pienamente con il presidente Golzio quando sostiene che ci troviamo di fronte ad un problema reale e, di riflesso, monetario e finanziario: se il sistema si risana, è possibile poi risolvere anche il nodo delle strutture finanziarie e del settore bancario in particolare. Questa, però, è una prospettiva lontana.

Allora, la domanda: loro hanno dei suggerimenti per poter isolare il passato e mettere in condizioni il sistema bancario di recuperare una sua flessibilità, di ritornare a svolgere il suo compito in base ai suoi propri criteri? Quello che mi preoccupa maggiormente non è solo il peso che il passato può avere sulla redditività e sulle prospettive delle banche, ma l'inquinamento che esso può provocare nello stesso funzionamento del sistema bancario. Un tem-

po, infatti, il funzionamento che aveva un credito insoluto che andava a contenzioso, come loro ben sanno, veniva sospettato di inefficienza e si procedeva ad una indagine minuziosa. Oggi non si può più sospettare, anche perchè non si sa più quali sono i crediti da considerare insoluti o meno. Prima c'era un deterrente: il funzionario doveva essere molto attento e svolgere il suo lavoro con assoluto rigore. Oggi è messo in condizione di venir meno a questo compito.

Riconosco che l'impegno e la professionalità ha salvato e salva ancora la categoria; però manca lo stimolo a garantire che questo impegno verrà mantenuto.

Ecco perchè la mia preoccupazione è che, continuando questo stato di cose, si possa anche inquinare il sistema bancario tanto che il sistema stesso, anzichè contribuire ad una distribuzione più efficiente delle risorse, finisca per avere l'effetto opposto.

G O L Z I O . Dal momento che i quesiti posti dal senatore Lombardini riguardano argomenti particolarmente difficili e complessi, desidererei dare personalmente subito alcuni chiarimenti e passare poi la parola ai miei collaboratori per una più approfondita analisi.

Tre sono stati i punti fondamentali toccati dal senatore Lombardini. Se ho ben inteso, il primo riguarda una critica rivolta al sistema per aver ecceduto nelle operazioni a breve, quando queste in realtà a breve termine non erano.

L O M B A R D I N I . E se ciò è dovuto alla legge bancaria.

G O L Z I O . Direi proprio di no; questa deformazione non può essere attribuita alla legge bancaria e, al riguardo, ritornerei su quanto ho avuto il piacere di dire all'inizio. Questa situazione anomala è derivata da una tendenza pressochè invincibile del mercato: c'è stato un periodo nel quale il risparmiatore sarebbe comunque affluito al sistema creditizio. C'è stata, cioè, una espansione della raccolta che, come ho detto nell'introduzione, è stata subita.

Tutt'al più si può censurare in qualche caso particolare; ma nel complesso del sistema, è un fenomeno di natura fisiologica, riferito alle condizioni del mercato italiano, per cui il risparmiatore rifuggiva da altri tipo d'impiego delle proprie disponibilità. Che poi le banche, in molti casi, abbiano in realtà praticato operazioni a medio invece che a breve termine non è stata una politica deliberatamente seguita. Ciò è avvenuto attraverso una serie di operazioni che sono sorte a breve ma che poi, gradualmente, si sono trasformate a medio termine.

Noi è per fare una difesa d'ufficio del sistema; ma obiettivamente, non è stata una politica scelta; ripeto, si è trattato di subire una situazione generale del mercato.

Secondo punto: ipotesi di una ripresa del processo inflazionistico. La mia risposta a caldo è il terrore di un'ipotesi di questo genere. Il terrore — ovviamente dal mio punto di vista, come responsabile di un istituto bancario — che da un simile processo derivi una minaccia gravissima a tutto il sistema bancario. È vero che di solito si sostiene che il processo inflazionistico alleggerisce la posizione debitoria. Ciò è esatto contabilmente parlando; ma nella realtà dei fatti, non è così, in quanto bisognerebbe sopporre una totale indicizzazione di tutto il resto. Ovviamente, se io riesco a trasferire in prezzi tutto l'effetto del processo, in parte posso alleggerirmi per quanto riguarda la voce finanziaria, gl'interessi dei debiti stessi. Ma una gran parte delle imprese non si trova in questa situazione. Tutto il settore servizi, prezzi amministrati, non è assolutamente in grado di seguire questa dinamica. Conseguentemente, anche nella ipotesi più favorevole che si possa configurare un alleggerimento degli oneri finanziari derivanti dal processo inflazionistico, questo è, a sua volta, distruttivo del tessuto di gestione delle imprese. A parte il fatto che si verrebbe a premiare chi ha male operato e punire gli altri.

Altrettanto dicasi per quanto riguarda il sistema bancario: avremmo di nuovo una impressionante rincorsa dei tassi per seguire la misura della svalutazione.

Non parliamo poi del settore pubblico, il quale subirebbe in pieno l'impatto del processo inflazionistico con le conseguenze facilmente immaginabili sul piano della spesa pubblica.

Sinteticamente, perciò, la mia valutazione sulla ipotesi di una ripresa inflazionistica è la più negativa che si possa immaginare, anche se può alleggerire alcune situazioni.

Il terzo quesito del professor Lombardini è addirittura più difficile degli altri. Dico subito che non sono totalmente d'accordo con lui. Certo, le due strade, prese in assoluto, sono impraticabili: la prima, che porta alla dichiarata inesigibilità di certi crediti; la seconda, che pretenderebbe di garantire comunque il pagamento dei debiti. Enunciate così, ripeto, se le consideriamo nella loro totalità, sono due strade impraticabili. In realtà, la vita è una serie di compromessi. Ci possono essere casi in cui esiste la esigenza di dichiarare questa insolubilità per non aggravare ulteriormente una situazione. Analogamente, non si pretende comunque il pagamento di questi debiti a carico della collettività: però ci sono casi in cui questi debbono essere onorati. Quindi, esiste una gamma variegata di situazioni, tra le quali, ad esempio, quella del debito che deve essere pagato perché garantito dallo Stato. Ci sono operazioni che, a posteriori, possono essere criticate e censurate; in realtà, dobbiamo pensare che quando l'Istituto prese la decisione, le carte erano tutte in regola!

Dopo queste brevi considerazioni, sarei grato ai miei collaboratori se volessero analizzare in modo approfondito i temi proposti dal senatore Lombardini.

P A R R I L L O . Sul primo punto, toccato dal Sen. Lombardini, vorrei anzitutto porre il quesito se la struttura bancaria, per quanto riguarda il credito a breve termine, sia eccessivamente rigida. A tal fine, desidero presentare l'attuale situazione del sistema creditizio quantificandone i dati significativi.

Al settembre del 1978 — sono gli ultimi dati disponibili, che si ricavano dal Supplemento al Bollettino della Banca d'Italia

— i depositi raggiungevano 167.304,9 miliardi, gli impieghi sull'interno 79.945,8 miliardi ed i titoli — tenuto conto sia di quelli a medio e lungo termine che dei Buoni ordinari del Tesoro — 81.618,7 miliardi.

Mi permetto di rilevare che il sistema presenta una evidente anomalia: la notevole presenza di titoli rispetto ai crediti effettivi a breve termine erogati dal sistema creditizio. Aggiungo che l'esame delle modifiche intervenute nella struttura degli impieghi bancari dal 1972 al 1978 (limitatamente, ripeto, ai dati disponibili) evidenzia che la voce « impieghi », che rappresentava al 31 dicembre 1972 il 59,2 per cento degli investimenti complessivi, nel 1978 era scesa al 43,2 per cento; le tre voci Buoni ordinari del Tesoro, titoli a medio e lungo termine e riserve bancarie obbligatorie, sono invece passate dal 37 per cento nel 1972, al 55 per cento nel 1978.

Qual'è il significato di tale andamento? Se si tengono presenti le tre voci richiamate, si nota che soltanto due: riserva bancaria obbligatoria e titoli investiti per soddisfare il vincolo di portafoglio, da sole raggiungono il 43 per cento. Ho voluto aggiungere anche i Buoni del Tesoro perchè negli esercizi 1977-1978, l'investimento in BOT è stato, in un certo senso, una scelta obbligata determinata, da un lato, dalla flessione della domanda di credito e, dall'altro, dal massimale alla erogazione dei crediti.

Infatti, l'esame del bilancio consolidato del sistema creditizio italiano al 1977 evidenzia un aumento dei depositi del 23,5 per cento ed una crescita degli impieghi dell'8 per cento. Se però si passa all'analisi dei dati relativi al 1978, la situazione diviene ancora più allarmante perchè, mentre i depositi su base annua da settembre a settembre si sono sviluppati del 23,6 per cento, gli impieghi sono cresciuti soltanto del 3,7 per cento.

Vorrei sottolineare il fatto che si tratta di una tendenza ormai consolidata, che ha avuto inizio nel 1972. Il 55 per cento degli impieghi è rappresentato dai Buoni del Tesoro, dai titoli a medio e lungo termine e dalla riserva bancaria obbligatoria. Se interpretiamo l'investimento in BOT quale

vincolo indotto dalla mancanza di alternative, in pratica, risulta che, per effetto di imposizioni coattive, il sistema creditizio è appesantito da questa fetta di impieghi sostanzialmente obbligatori, mentre soltanto il 43 per cento riguarda impieghi a breve termine a favore del settore produttivo.

P R E S I D E N T E . Per quanto riguarda i BOT lei potrebbe capovolgere il ragionamento, non per quanto riguarda le altre due voci.

Per quanto riguarda i BOT, di fronte ad una domanda insufficiente per impieghi, il Tesoro trova legittimamente il modo di inserirsi prelevando liquidità dove c'è.

P A R R I L L O . Ciò che è importante sottolineare è la linea di graduale flessione degli impieghi del sistema bancario a breve termine. Ci si domanda se tale risultato poteva essere evitato e se è da attribuire al funzionamento « perverso » della legge bancaria. Per quanto concerne il primo interrogativo, associandomi a quanto diceva il Presidente Golzio, desidero precisare che la situazione di liquidità del sistema creditizio è un fenomeno che dipende da fattori esogeni, a monte, relativi al tasso di inflazione, che, in qualche momento, ha raggiunto e superato il 25 per cento. Il forte deficit del bilancio pubblico è un elemento destabilizzante, che aggrava una situazione in cui non esistono altre stimolanti forme di investimento (azionario, obbligazionario, immobiliare) in alternativa con i depositi bancari, cresciuti ad un ritmo che oscilla tra il 23 ed il 25 per cento l'anno.

Se prendiamo in considerazione l'andamento delle attività finanziarie del sistema economico italiano, si nota che esse hanno superato i 240 mila miliardi, la maggior parte delle quali, circa il 75 per cento, è rappresentata, appunto, dai depositi bancari, come forma più liquida. Insomma, il sistema creditizio presenta due distorsioni: un gigantismo nella raccolta ed una sorta di emarginazione negli impieghi che si risolve in una ridotta importanza del sistema creditizio per quanto concerne il suo ruolo di motore dello sviluppo.

Sulla raccolta, indubbiamente, hanno inciso notevolmente condizioni esogene al sistema creditizio. Taluno ha parlato, facendo quasi un processo al sistema creditizio, di monomania dei depositi, di libidine della conquista del risparmio attraverso una politica di alti tassi; sono queste espressioni polemiche e qualunquistiche che non trovano riscontro in dati obiettivi d'analisi.

Per quanto concerne gli impieghi vorrei far presente che tale caduta è, in un certo senso, l'immagine speculare della crisi degli investimenti che si è verificata sul mercato. Desidero aggiungere, inoltre, che sul contenimento degli impieghi ha influito, fino ad un certo punto, il massimale all'erogazione dei crediti, che, introdotto nel sistema bancario a partire dal 1976, è stato ammorbidito dalla Banca d'Italia proprio con una decisione assunta recentissimamente.

Al riguardo vorrei sottolineare che un esame dell'andamento degli impieghi, che comprende il periodo che va dal 1976 al settembre 1978, evidenzia come la quantità di credito che il sistema bancario avrebbe potuto erogare in relazione ai massimali non è stata raggiunta. Il « tetto » del massimale non è stato toccato ed anzi si è rimasti al di sotto per 2.000 miliardi. Ciò significa che non è soltanto il massimale agli impieghi che determina il contenimento della loro espansione; indubbiamente, c'è stata una certa caduta nella stessa richiesta di credito.

P I G A . La prima parte dell'intervento del prof. Lombardini faceva un chiaro accenno ad eventuali responsabilità che dovrebbero essere fatte risalire all'ordinamento normativo che disciplina il sistema bancario. Si tratta di un discorso che meriterebbe una trattazione assai più ampia di quella che il poco tempo a disposizione in questa occasione permette. Sinteticamente si può osservare che le norme in oggetto delineano un sistema in cui è presente un alto grado di autonomia, creano, cioè, un ordinamento speciale, caratterizzato dalla presenza di posizioni di competenza e di amplissimi margini di discrezionalità da parte del Governo.

Ciò premesso, il discorso si completa se si tiene a mente che, nel concreto, i singoli soggetti che fanno funzionare i meccanismi giuridici, secondo l'obiettivo che in un certo momento si ritiene di dovere perseguire.

Assai importante è anche il discorso dei crediti « incagliati » e dei conseguenti atteggiamenti che gli istituti di credito potrebbero tenere nei confronti di posizioni ereditarie destinate a non essere soddisfatte. Per quel che riguarda la mia personale esperienza, conosco bene tale problematica applicata al settore degli istituti di credito speciale, che oggi si trovano ad amministrare grandi quantità di crediti molti dei quali sono in posizione di sofferenza. Probabilmente il problema si pone in termini molto diversi quando — come nel caso delle aziende di credito ordinario — si amministrano crediti di importo unitario meno elevato diffusi in una estrema varietà di situazioni.

Per stare alle cose di cui ho più diretta conoscenza, si può ricordare che all'origine della crisi di alcune grandi imprese finanziate dagli istituti di credito speciale si trova un incremento dei costi industriali; basti pensare che il greggio nel 1973 si pagava nove dollari la tonnellata, mentre adesso il prezzo è salito ad oltre cento dollari la tonnellata. Di fronte ad un tale incremento, giustamente il governatore della Banca d'Italia, in una lettera, richiamò l'attenzione su quella che sarebbe stata la crisi che avrebbe investito e travolto larghi settori dell'economia industriale del nostro paese.

L'innalzamento dei costi industriali provocò un'accelerazione dell'inflazione, alla quale si cercò di riparare, al fine della difesa dell'equilibrio monetario generale, con il rialzo del costo del denaro. La concomitanza di queste circostanze dissestò la situazione dei costi di impresa; a ciò si aggiunse che gli istituti di credito speciale si trovarono ad avere per clienti aziende le quali, in quel momento di difficoltà finanziaria, erano impegnate nella realizzazione di grandi programmi di investimento, che, in alcuni casi, avevano dovuto sostenere anche con il ricorso all'indebitamento a breve termine.

È chiaro che la soluzione del problema dei crediti « incagliati » è assai importante per gli istituti di credito speciale dal momento che da essa dipende il modo con cui gli istituti potranno redigere i loro bilanci. A questo proposito è opportuno ricordare che esiste una normativa sui bilanci e una normativa fiscale che appare poco collegata con la normativa economica. In conseguenza di questa discrepanza gli istituti continuano a pagare al fisco consistenti somme su interessi di crediti che sono molto più che « incagliati ». Naturalmente, fino a quando non intervengono procedure concorsuali, gli istituti di credito speciale non possono disconoscere l'esistenza di crediti che giuridicamente essi vantano. Tuttavia — come già accennato — la situazione potrebbe cambiare qualora si mettessero in moto procedimenti che sono sostanzialmente concorsuali anche se una tale eventualità solleva alcune preoccupazioni circa i contraccolpi che ci potrebbero essere sul bilancio degli istituti.

Circa la seconda parte dell'intervento del prof. Lombardini riguardante il mantenimento di tassi di inflazione elevati allo scopo di fornire alle banche uno strumento utile per il superamento delle loro posizioni di « incaglio », ritengo che l'esperienza storica delle Casse di Risparmio abbia dimostrato che non si è mai guadagnato con l'inflazione, in nessuna maniera. Infatti, così come l'inflazione è gravemente pregiudizievole per i redditi fissi e per le disponibilità rigide, similmente lo è anche nei confronti degli istituti di credito.

FERRARI. Tutti abbiamo interesse a concorrere perchè il tasso d'inflazione si riduca e si crei la possibilità di superare difficoltà derivanti anche dalle posizioni incagliate.

È illusorio pensare che il contenimento dei tassi d'interesse possa consentire maggiori possibilità di gestire l'equilibrio bancario. Il sistema bancario può essere in grado di superare anche prove difficili, non soltanto attraverso un'amministrazione di larga cautela, ma anche e soprattutto se è messo in condizione di produrre una reddi-

tività che consenta di gestire le posizioni d'incaglio.

Quali sono i sistemi per isolare le situazioni gravi pregresse e per far riprendere un cammino ordinato alla nostra economia? Questo è il tema di fondo. Io debbo dire che soprattutto le Casse di risparmio sono state chiamate negli anni scorsi a sistemare le posizioni pesanti che il settore pubblico aveva accumulato attraverso finanziamenti non tutti appropriati agli enti ospedalieri ed agli enti autarchici territoriali. La nostra parte l'abbiamo fatta: abbiamo, in sostanza, accettato la definizione di quelle posizioni, certamente con l'acquisizione di garanzie, con il sistema del differimento del pagamento e con diminuzione notevole dei tassi che all'origine erano stati convenuti.

PRESIDENTE. Ma forse con qualche vantaggio rispetto ai tassi attuali?

FERRARI. Assolutamente no, perchè il debito degli enti ospedalieri, per esempio, è stato definito sulla base del 10 per cento nominale (ex D.M. 6 agosto 1976). In ogni caso le variazioni che intervengono sul mercato finanziario successivamente non possono avere influenza in quanto è nel momento in cui si accende il credito che si determina il punto fondamentale di guadagno o di perdita per l'azienda bancaria.

PRESIDENTE. Mi riferivo a qualche deposizione che abbiamo raccolto nel corso della nostra indagine, secondo la quale il consolidamento nei confronti degli enti locali crea qualche motivo di moderata soddisfazione.

FERRARI. Non escludo che possono esservi momenti più favorevoli rispetto a quello iniziale: ma voglio dire che il riferimento ad un tipo di soluzione produttiva, buona o cattiva che sia, va collegato al momento in cui gli istituti erogano il denaro e quindi hanno un determinato costo di provvista e di gestione. E questo è un dato dal quale non si può prescindere.

5^a COMMISSIONE

36° RESOCONTO STEN. (18 gennaio 1979)

In fondo, però, il debito pregresso del settore ospedaliero e del settore pubblico era stato erogato alla misura di tasso del momento in cui era stata effettuata la richiesta; con il consolidamento, si è trovata una soluzione che ha comportato sacrifici notevoli al nostro sistema e soprattutto alle Casse di risparmio, che però sono state in grado di addossarseli.

Ora c'è la parte relativa al credito del sistema bancario generale nei confronti delle imprese industriali. Il problema è importante; ma esaminarlo in prospettiva sotto i due aspetti della domanda che si può porre, cioè se sia accoglibile la richiesta di garantire il pagamento del debito oppure no, credo che comporti un aggravio alla soluzione del problema stesso. Infatti il debito degli enti pubblici e quello degli ospedali, se ha trovato una soluzione, in quanto in fondo c'è stata una modalità per garantire il pagamento. Se anche questo elemento venisse considerato in maniera appropriata, allora la difficoltà che il sistema bancario incontra, a causa di queste situazioni debitorie, nei confronti del sistema produttivo del paese potrebbe essere alleviata, almeno come ipotesi di soluzione.

Perchè se non troviamo un sistema di aggancio ad una garanzia, è difficile che il banchiere si trovi concettualmente disponibile a risolvere le cose, in quanto in effetti il banchiere dà denaro a fronte di garanzie, tenendo conto ovviamente della professionalità, degli impegni, della capacità e della sanità dell'azienda finanziaria, in quanto alla fine deve sempre considerare la possibilità del rientro. Non può erogare credito con la presunzione che l'erogazione sia finalizzata alla perdita, senza nessuna garanzia.

D'altra parte, qui è stato richiamato incidentalmente il caso dell'EGAM. Ricordo che anche all'estero fece scalpore l'ipotesi che i debiti garantiti dallo Stato non venissero pagati.

GRASSINI. Ma non erano garantiti dallo Stato!

L'EGAM è un ente autonomo di gestione, tanto vero che il Parlamento italiano quando

ha garantito le azioni dell'IRI le ha garantite con una legge.

FERRARI. Mi scusi, ma si riteneva all'estero che quei crediti fossero garantiti dallo Stato.

GRASSINI. Erano ritenuti tali da chi non sa nulla di diritto.

FERRARI. Per rispondere, comunque, alla domanda, e cioè se la presenza di un altro tipo di organizzazione bancaria avrebbe dato luogo a situazioni diverse da quelle attuali, debbo dire che a mio avviso un'altra organizzazione non avrebbe giovato perchè la legge bancaria ci ha consentito una grande flessibilità. In fondo si tratta di un legge quadro nella quale hanno trovato disciplina via via le diverse interpretazioni degli uomini, o della filosofia o delle strategie economico-finanziarie che gli uomini chiamati a gestire il credito hanno adottato.

Certamente, non si deve con questo negare che vi sia nel paese, andando verso forme più moderne di gestione industriale, l'esigenza di creare anche ulteriori strumenti del credito. In Italia, per esempio, non abbiamo alcuna strumentazione appropriata in tema di mercato finanziario autentico, disciplinato. Su un giornale economico, magari, si dice che la lira interbancaria ieri è stata quotata tanto! Ma in effetti una autentica gestione anche di questi strumenti non c'è.

Quindi, credo che non si possa negare la necessità dell'ipotesi di porre l'attenzione sulla esigenza di creare nuove strutture finanziarie diverse da quelle che fin qui si sono avute.

BOLLINI. Vorrei agganciarci a quanto è stato già detto per svolgere alcune considerazioni.

Praticamente abbiamo una situazione in cui il risparmio, per ragioni varie, si concentra negli istituti di credito ordinario. E pertanto le aziende di credito ordinario si trovano di fronte ad un complesso processo di valutazione dei loro comportamen-

ti. Io gradirei sapere come viene definita nel concreto e comportamento delle banche.

Si comportano in maniera tale da non ridurre la propensione del pubblico al deposito bancario; o invece tentano di contenere questa tendenza spontanea del mercato, collaborando in tal modo con la direzione economica finanziaria del paese al fine di restituire al risparmiatore possibilità di scelte diverse da quella del deposito bancario, e un concreto aiuto a spostare le sue preferenze verso azioni, obbligazioni, eccetera.

Ora, questo comportamento delle banche è molto importante dal punto di vista della possibilità di contribuire al risanamento finanziario delle imprese, che oggi poggia in maniera anomala sul risparmio a breve.

La situazione è tale che le banche sono state indotte o coinvolte in un processo di trasformazione del credito a breve in credito a lungo, introducendo però nel sistema creditizio come doppia intermediazione, e nella sostanza, ha indotto le aziende di credito ad adottare una linea di comportamento quanto meno anomala rispetto alla loro funzione istituzionale. È quindi evidente che è interesse del paese a che le banche aiutino questo processo ora indicato (favorire il passaggio dai depositi bancari a quelli azionari); è interesse istituzionale delle banche ritornare nell'ambito della norma, perchè finora, nella sostanza, la legge bancaria è stata violata, nel senso che, di fatto, gli istituti di credito ordinario si attribuiscono una funzione che è invece propria degli istituti specializzati.

Da questa situazione di anormalità non si esce certo addebitando tutte le colpe agli istituti bancari; ma questi possono e debbono fare la loro parte. Quindi, vorrei sapere come, in questo processo, gli istituti bancari si sono comportati, come possono comportarsi (perchè abbiamo sentito osservazioni diverse e valutazioni contrastanti tra un istituto e l'altro), e come possono contribuire a che le autorità dello Stato intervengano perchè questa situazione possa essere avviata a soluzione.

G O L Z I O. Mi sono permesso di sottolineare nella breve introduzione che il sistema bancario ha senza dubbio subito, non ha cercato, questa situazione anomala. Anzi, specialmente nell'ultimo periodo l'azione della nostra associazione (parlo più delle associazioni che non delle singole aziende, perchè ogni azienda ha una sua piena autonomia decisionale) è stata quella di orientare verso una riduzione dei tassi passivi, che precisamente dovrebbe aiutare — quanto meno nel confronto tra i tassi del deposito bancario e quelli delle altre forme di investimento — una propensione verso questi altri tipi d'investimento.

Aggiungo che il collocamento di una gran parte dei buoni del Tesoro è avvenuto proprio per iniziativa delle aziende bancarie, le quali hanno dirottato una parte dei depositi verso questa forma d'investimento. Su questo la relazione della Banca d'Italia dell'anno scorso è molto chiara e documentata; cioè la gran parte dell'afflusso del risparmio delle famiglie verso l'investimento in titoli, buoni del Tesoro, eccetera, è avvenuto quasi totalmente attraverso il sistema bancario.

Questo è un comportamento che ho verificato personalmente. Molto spesso al cliente si è detto: non siamo in grado di pagarti questi tassi, ti conviene investire in buoni del Tesoro. Quindi, nei limiti dell'assoluta libertà di decisione delle singole banche, tale criterio è da tempo presente all'associazione e viene praticato.

Che cosa accade? Accade che, nonostante questo incoraggiamento, le cose vanno come vanno dal momento che esiste un trattamento fiscale enormemente diverso tra chi deposita le 10.000 lire in banca e chi compra invece titoli pubblici.

A N D R E A T T A. Sarebbe d'accordo a sottoporre anche i buoni del Tesoro allo stesso trattamento fiscale? Perchè noto qualche contraddizione tra il sostenere certe tesi e il non accettare le conseguenze. Allora tra le due l'una: o vuole che i depositi bancari...

G O L Z I O . La mia risposta si riferiva ad una domanda precisa. Stavo dicendo che non c'è stata, o quanto meno nel complesso non c'è stata una politica valida di acquisizione dei depositi a qualunque costo. Anzi, noi da tempo insistiamo perchè si proceda energicamente verso una linea di contenimento dei tassi passivi, che è la condizione ovvia per comportarsi analogamente sul versante dei tassi attivi. Già oggi esiste una situazione di mercato che tende addirittura a favorire la sottrazione contraria. Se nonostante tutto questo il depositante vuole mantenere la liquidità, questo è un fatto che ovviamente non ha nessun riferimento ad una particolare politica del sistema bancario che non sta facendo nessuna pressione per l'espansione della raccolta in questo senso. Mi permetto soltanto di dire che siamo perfettamente consapevoli di questa esigenza e l'indirizzo che ci è dato non è certamente quello di un gonfiamento a tutti i costi della raccolta.

Per quanto si riferisce poi all'altro problema sollevato dal senatore Andreatta, mi permetterei di dire di no, perchè il discorso va spostato sul piano dei comportamenti del sistema bancario e sul piano dell'interesse generale del trattamento del risparmio. Questo è un altro discorso perchè entrano in gioco altri elementi e cioè fino a quando il tasso di inflazione non scende al di sotto dei livelli attuali verificati.

Non ho il coraggio di stabilire un dato, perchè so bene quale valore hanno le statistiche; prendiamo però un 11-12 per cento e noi ovviamente non diamo nessuna remunerazione al capitale monetario. Quindi in questo momento il risparmiatore che ha depositato centomila lire, alla fine dell'anno se nominalmente si trova centomila lire, l'interesse nominale a mala pena lo compensa della perdita in termini di potere di acquisto. Un altro discorso è se sia interesse del paese fare una politica discriminatoria ancor più marcata sul risparmio nella forma monetaria oppure nelle altre forme possibili.

Questo però è un discorso che va al di là del tema delle responsabilità bancarie che sono state sollevate dal senatore Bol-

lini. Sono due argomenti diversi. In linea teorica si può discutere sul trattamento finale di tutte le forme di risparmio e si potrebbe ancora addirittura dire, in un momento in cui il paese ha un bisogno pauroso di investimenti e quindi di risparmio, se sia saggia politica quella di penalizzare il risparmio come viene penalizzato.

A N D R E A T T A . È importante che non sia penalizzato il risparmio dei suoi associati. Il problema è allora di eguaglianza di trattamento nei confronti dei risparmiatori che sono quelli che sono discriminati negativamente.

G O L Z I O . Capisco benissimo la finezza delle sue osservazioni. Io mi domando come la finanza pubblica oggi troverebbe alimento e apporto dal risparmio delle famiglie.

A N D R E A T T A . Facendo pagare interessi reali e mettendo in chiaro il costo effettivo dell'indebitamento pubblico.

G O L Z I O . È un discorso che veramente esula dalla mia capacità e dalla limitatezza del problema al settore bancario.

P A R R I L L O . L'altro ieri alla conferenza nazionale sulla piccola industria è stata posta più o meno la stessa domanda; ci si chiedeva, cioè, se il sistema bancario sia in grado effettivamente di redistribuire le risorse finanziarie occorrenti alle imprese. Ci si può, inoltre, domandare perchè le aziende di credito non rinunciano ad una quota parte dei depositi a favore degli istituti di credito speciale, ripristinando così quei circuiti diretti, risparmiatore-famiglia-istituto di credito speciale ed eliminando la doppia intermediazione.

Il sistema di preferenze sul mercato non è determinato dall'insieme delle aziende di credito con un proprio comportamento. Ciò che poteva fare il sistema bancario era di manovrare l'unico strumento che ha a disposizione, cioè i tassi passivi. Nel corso del 1978 si è proceduto, come risulta dai dati della stessa Banca d'Italia, ad una riduzione

di altri due punti del costo medio della raccolta del denaro, determinando, pertanto, una sostanziale contrazione dei tassi passivi. Evidentemente, non è stato possibile fare di più, perchè esistono alti parametri a cui i tassi debbono essere subordinati.

In passato, il mercato finanziario è entrato in crisi in seguito ad una serie di traumi che non sono dipesi dalle aziende di credito.

Fortunatamente, nel corso del 1978 e soprattutto alla fine dell'anno, si va ripristinando un sistema di preferenze nelle scelte di portafoglio più accettabile. Bisogna dare atto alle autorità monetarie e creditizie di aver favorito un processo di aggiustamento verso il basso dei tassi passivi ed un maggior rendimento soprattutto dei titoli a medio e lungo termine tant'è vero che il 1978 ha registrato una inversione nella tendenza dell'aumento, veramente patologico, dei BOT. Nel 1977 si è avuto un incremento del 170 per cento; nei primi dieci mesi di quest'anno i BOT in possesso delle aziende di credito sono saliti del 50 per cento, mentre si è determinato un sensibile aumento nell'investimento in titoli a medio e lungo termine. Tale andamento è il prodotto di una divaricazione di saggi sul mercato con una diminuzione del rendimento dei depositi ed un innalzamento di quello dei titoli a medio e lungo termine rispetto agli stessi BOT.

Per quanto riguarda le altre richieste del Sen. Bollini, desidero sottolineare che non si può considerare una violazione della legge bancaria il fatto che i crediti erogati dalle aziende di credito, invece di rientrare entro quattro mesi, siano diventati, in alcuni casi, una forma indiretta di finanziamento a medio termine.

Vorrei far presente, in proposito, che le aziende di credito hanno dato prova nella loro condotta, indipendentemente dalle leggi, della loro capacità operativa; esse, infatti, hanno sempre cercato di dare respiro alle imprese cosiddette immobilizzate, perchè non si può prescindere dalla constatazione che la vita delle aziende è la vita stessa delle banche.

Le aziende di credito hanno interesse ad evitare che le imprese siano messe in stato

di crisi e, quindi, hanno cercato di agevolare prolungando i termini di scadenza dei crediti, sempre con il proposito di facilitarne la ripresa in modo da favorire, sostanzialmente, il recupero dei crediti accordati.

C A L A B R E S I. Desidero intervenire molto brevemente per non prolungarmi su considerazioni che sono state già validamente esposte.

I problemi toccati riguardano il comportamento del sistema bancario nell'attrarre, più o meno intensamente, il risparmio che se fosse meno allettato, per così dire, dal sistema bancario, affluirebbe in altri settori che si auspica vengano maggiormente alimentati. Dove effettivamente affluirebbe il risparmio che fosse meno intensamente attratto dal sistema bancario?

È stato detto quali siano le limitate possibilità del sistema bancario di operare per attirare il risparmio: in sostanza, ha soltanto lo strumento del tasso che ha cercato sistematicamente, anche in questi giorni, di ridurre quanto più è possibile; ci riferiamo, naturalmente, ai tassi passivi.

Il tasso medio bancario passivo per l'anno 1978 è stato del 9,50 per cento; tale tasso va a confrontarsi con una media del 11,50 per cento, circa, dei buoni ordinari del tesoro e del 14 per cento, all'incirca, del netto delle obbligazioni.

Tali differenze mostrano quale sia la fondamentale diversità di propensione del risparmiatore verso i diversi impieghi. In altre parole, se noi guardiamo le azioni, il confronto evidentemente, è molto meno comparabile.

Ho sott'occhio alcuni dati di fonte OCSE sui principali paesi europei che mostrano come l'Italia sia l'unico paese nel quale l'autofinanziamento delle imprese è limitato a meno del 40 per cento del totale in confronto al 60-67-75 per cento degli altri paesi. Ecco uno dei motivi di fondo che ci riportano ai nodi reali che condizionano l'afflusso del risparmio privato al titolo azionario. Si tratta di dati che riguardano i profitti, la produttività eccetera e sono troppo noti per doverli illustrare.

5ª COMMISSIONE

36° RESOCONTO STEN. (18 gennaio 1979)

Anche in ordine all'eccesso di credito bancario che secondo taluni sarebbe stato elargito in Italia, noi troviamo dati comparativi sempre con le molte riserve che comparazioni fra sistemi finanziari strutturalmente differenziati comportano. In Italia il credito totale a breve e medio-lungo termine sarebbe l'86 per cento del totale contro l'87 per cento in Francia, il 92 per cento nel Regno Unito eccetera. Pertanto, complessivamente — e questo dato tocca anche il punto se la legge bancaria abbia interferito e in quale misura sulla concessione globale — non si vedrebbero anomalie particolari.

Comunque, tornando al confronto fra attrattiva del deposito bancario e apertura verso le altre principali alternative e cioè obbligazioni, buoni del tesoro e titoli di Stato, mi sembra che le obbligazioni segnino il passo nel modo che sappiamo, a partire dal 1974 durante il quale si è verificato il crollo dei prezzi delle obbligazioni. Si può, quindi, ritenere che occorra un certo tempo prima che il risparmiatore attenui questo cattivo ricordo e riprenda la propensione che in Italia era accentuatissima in passato verso le obbligazioni. Credo che il sistema bancario salterebbe con grande soddisfazione la ripristinata possibilità per gli istituti speciali di collocare direttamente i loro titoli anziché essere costretti ad impinguare il proprio portafoglio.

A proposito, infine, dei buoni del Tesoro, ho citato poc'anzi la differenza di tassi che è particolarmente notevole. Il senatore Andreatta ha chiesto cosa penserebbe il sistema bancario di un eventuale assoggettamento dei BOT ad imposta. A tale riguardo, come prima approssimazione, si potrebbe ritenere che le banche dovrebbero vedere con favore una imposizione sui titoli concorrenti. Dobbiamo chiederci, però, cosa avverrebbe in pratica se i BOT venissero colpiti da imposta. Abbiamo constatato, infatti, che ad ogni inasprimento dell'aliquota di ritenuta fiscale sui depositi bancari che si è reso necessario, il mercato ha portato — è difficile dire se aritmeticamente v'è corrispondenza — ad un rialzo dei tassi. Cosa accadrebbe, allora, il giorno in cui i BOT fossero colpiti, supponiamo, da un

20 per cento d'imposta? Non potrebbe lo Stato vedersi costretto ad elevare a sua volta il tasso nominale?

Ho fatto tali osservazioni soltanto per aggiungere qualche elemento di precisazione.

A N D R E A T T A . Desidero porre quattro domande.

Si parla spesso di concorrenza nei mercati finanziari e, personalmente, sono a favore di una allocazione di flussi attraverso la concorrenza. Mi domando se è possibile la concorrenza là dove non vi siano consuetudini o rigore nell'applicazione di tali consuetudini per quanto riguarda la determinazione di prezzi e di costi.

Mi rendo conto che nel settore bancario costi e ricavi congiunti sono la caratteristica prevalente, così come è dominante la caratteristica cui è correlato il discorso dei costi fissi. Mi chiedo, tuttavia, se la sofisticazione contabile delle banche italiane è arrivata al punto di determinare, in maniera abbastanza standardizzata ed uguale per i diversi operatori, le valutazioni delle singole voci di costo e le valutazioni dei ricavi marginali delle diverse operazioni. A me sembra, vorrei avere da loro una conferma, che nel campo della remunerazione dei depositi, nella standardizzazione dei depositi, nella valutazione dei costi e dei servizi, le banche italiane non abbiano ancora sviluppato consuetudini che permettano di avere una base sulla quale il processo di concorrenza possa, poi, svilupparsi.

Mi sembra sia una tendenza, favorita dalle forme di razionamento del credito imposte dall'autorità, quella di scaricare i costi dell'attività bancaria sui tassi attivi. Non è un giudizio di valutazione circa i trasferimenti che una tale abitudine può portare tra profitti nel settore industriale e profitti nel settore bancario, ma mi pare che confrontando i risultati del nostro sistema bancario con gli altri sistemi, notiamo che v'è una remunerazione di depositi che a parità di condizioni di inflazione e di tensione sui mercati finanziari, in Italia è generalmente superiore.

Vi è uno stacco netto in tutti gli altri sistemi tra i tassi aperti di mercato mone-

tario e i tassi forniti ai depositanti bancari. Domando se, appunto, dietro questo non vi sia un certo modo di scaricare i costi bancari sugli uni o gli altri soggetti con i quali la banca entra in contatto. Certamente, comunque, anche indipendentemente da regolamenti delle autorità, in tutti gli altri sistemi lo stacco tra i tassi sui depositi bancari e i tassi sulle attività monetarie è sostanziale. Così come questa mancanza di attenzione ai costi, questa possibilità, in altri tempi se non oggi, di profittabilità bancaria e di scarsa attenzione ai costi si è scaricata in costi del personale, che non sono paragonabili a quelli internazionali: sia il costo unitario del personale, sia il monte salari e quindi il volume di personale rapportato a qualunque indicatore di attività bancaria risulta nel nostro sistema gonfiato rispetto alla situazione internazionale.

Lo stesso discorso di questa mancanza di consuetudine o di tradizione che possa sostituire, in un mondo appunto di costi e ricavi congiunti, di interventi di organismi come il nostro che, indubbiamente, integrano almero, se non sostituiscono, la concorrenza, vale per le determinazioni dei *prime rate* o dei tassi massimi della raccolta. Anche qui quello che si nota rispetto alla tradizione di altri paesi, dove anzichè forme — diciamo — di consorzio, di cartello si hanno forme di *private leadership* e la determinazione del *prime rate*, è che nel *private leadership* si determinano dei meccanismi di calcolo, cui ci si attiene. È lo stesso discorso dell'aver delle consuetudini contabili attraverso cui determinare i costi dei servizi.

Mi sembra che nella storia delle applicazioni con successo o con minore successo del cartello bancario non vi siano dei parametri tradizionali, obiettivi, prevedibili su cui si è fatta questa determinazione, mentre è consuetudine, ad esempio, delle grandi banche di New York quando prendono il *prime rate* di collegarlo agli andamenti dei tassi, degli strumenti di mercato monetario. E quindi introdurre anche qui degli elementi di prevedibilità e di sistematicità di risposta nei comportamenti.

Mi rendo conto un po' della vaghezza della domanda, ma chiedo se questi elementi, che in qualche modo riguardano il *management* bancario, se questa consuetudine al di là di qualsiasi ordinamento dei comportamenti delle banche non sia un elemento che abbia comportato diversi trasferimenti, appunto, in particolare trasferimenti dai depositanti bancari ai prenditori di prestiti. In special modo io credo che importante, specie nella concorrenza sui servizi che si ha in Italia è il costo dei servizi e che i prezzi siano determinati in maniera sbagliata e che in gran parte, quindi, questo costo venga caricato sui prenditori di denaro.

G O L Z I O . Quella del senatore Andreatta è una domanda estremamente complessa e quindi anche qui farò appello alla collaborazione dei colleghi per dare una risposta più precisa.

Circa il punto tassi passivi, specialmente, forse è da tener presente una situazione che, in Italia, è profondamente diversa da quella degli altri paesi con i quali possiamo essere messi a confronto. E questo per due fatti: uno che direi è un po' permanente della situazione italiana, cioè l'enorme frazionamento dei nostri centri di raccolta. Evidentemente, qui c'è un impatto evidente su un'analisi dei costi di gestione che è derivato proprio da questa struttura del nostro paese e cioè per la raccolta — basta guardare il numero degli sportelli e come sono ripartiti sul territorio nazionale — noi abbiamo un enorme frazionamento dei punti di raccolta (c'è un collega che chiama le nostre basi di raccolta le « pompe di benzina »). Quindi c'è una struttura sostanziale che riflette un po' tutta la caratteristica del nostro Paese. Io non ho dati, ma i colleghi forse li potranno dare) per stabilire se questa comparabilità tra l'aspetto raccolta sia facile da farsi con altri paesi. Cioè vi sono dei dati strutturali; poi ci sono stati dei dati di carattere ciclico. Se guardiamo l'andamento dei tassi attivi e dei tassi passivi, specialmente negli ultimi cinque anni, cioè nel periodo di forte inflazione in cui

abbiamo avuto degli sbalzi fortissimi di tassi, può essere anche accaduto che in determinati momenti il divario, lo scarto tra tassi medi attivi e tassi medi passivi si sia accresciuto. Ma questo non è un fatto permanente; è un fatto che deriva, appunto, dalla fortissima fluttuazione congiunturale. Così accade, per esempio, che in questo momento vi è la chiusura — come noi diciamo nel nostro linguaggio professionale — della forbice. Staticamente, se si fa l'analisi della vicenda 1973-1978 (prendo questi anni più colpiti dall'inflazione e dalla dinamica dei tassi, noi abbiamo sicuramente avuto dei periodi (mi pare che il 1975 fu un punto culmine) in cui la dinamica ascendente dei tassi attivi è stata più forte di quella dei tassi passivi. Il fenomeno però, come ho detto, è ciclico; cioè abbiamo una fase successiva in cui le due leve della forbice si avvicinano, nel senso che c'è una rigidità in parte dei tassi passivi di fronte ad una maggiore elasticità dei tassi attivi, cioè una maggiore capacità di riduzione. Proprio in questo ultimo periodo (dico dei dati che non sono ancora consuntivati, ma l'esperienza ci dà delle notizie abbastanza attendibili), se consideriamo l'arco di mesi che va dal novembre ad oggi, abbiamo avuto, anche con episodi pubblicamente noti, dei tassi al di sotto del *prime rate*, cioè vi è stata una flessione abbastanza sensibile sul comparto tassi attivi, che non ha avuto una contropartita (ed è questo che diceva un momento fa il professor Parrillo ed anche Calabresi). Abbiamo avuto, ed abbiamo, una fortissima difficoltà a operare sul risparmio dei tassi passivi. Cioè vi sono elementi di resistenza all'abbattimento dei tassi passivi ed un graduale avvicinarsi della forbice.

Tornando un momento all'altro aspetto della domanda del senatore Andreatta, cioè quello che riguarda i costi del sistema bancario, noi abbiamo consuntivato solo i dati del 1977 come cifra globale di tutto il sistema. Se guardiamo questo dato in confronto a quelli degli anni precedenti, l'impatto percentuale sul totale dei costi delle aziende bancarie è diminuito, non è aumentato.

A N D R E A T T A . L'abbiamo deciso in questa sala, Presidente, quando è determinato la non indicizzazione delle indennità di quiescenza. Credo che siamo meritevoli a tale riguardo.

G O L Z I O . Esatto. Da questo punto di vista non c'è dubbio — bisogna riconoscerlo — che per tre anni circa c'è stata una dinamica all'aumento. I dati della Banca d'Italia sono molto chiari. Però questo fenomeno non è più vero oggi, cioè vi è stato, rispetto all'espansione dei mezzi amministrati del sistema, una minore incidenza dell'aspetto costo del personale.

Ma vorrei ancora insistere (questo mi parte un punto che merita una certa riflessione) su quali sono le incombenze, e questo attiene non alla remunerazione unitaria dei dipendenti delle aziende bancarie, ma attiene al numero dei dipendenti. È un fatto che mi permetterei di sottolineare alla Commissione: negli ultimi cinque anni c'è stato un forte aumento del totale dei dipendenti del sistema bancario, un aumento molto sensibile. Ma questo è un fatto fisico, direi, derivante da norme contrattuali molto precise circa la durata del lavoro e da una serie di incombenze di carattere amministrativo che sono sempre più venute caricando il sistema bancario. Accenno ad uno degli elementi, fra i tanti: a quello per cui le banche stanno diventando non più banche ma organi di raccolta per conto dello Stato. Ora, tutto questo ha un grosso impatto nella consistenza del settore bancario. Spero di avere qui il dato dei dipendenti (non so se Calabresi li sa a memoria questi dati). Comunque posso ricordare che nel 1971, cioè prima del grosso impatto, i dipendenti del sistema erano 158 mila; alla fine del 1977 erano 240 mila. Se io guardo la dinamica delle aziende che più direttamente conosco, questa cifra questo anno è quanto meno sui 260 mila, a fine anno. Si confronti 158 mila con 260 mila! Cioè c'è stato sicuramente un aumento del costo unitario per dipendenti, ma specialmente negli ultimi due anni l'impatto maggiore per questa voce è l'aumento del numero dei dipendenti. E torno a dire per

5ª COMMISSIONE

36° RESOCONTO STEN. (18 gennaio 1979)

esperienza personale che c'è stata anche una attentissima valutazione di questa necessità di aumento. È un fatto fisico — se questa parola può essere accettata per fenomeni di questo genere —. Non c'è dubbio che il sistema ha avuto una grossa espansione numerica del personale dipendente in funzione dei nuovi compiti che al personale stesso, cioè alle banche sono stati affidati e, come accennavo prima, anche in relazione ad una certa serie di norme sindacali. Questo per quanto riguarda il personale.

C'è l'altro complesso delle voci di spese generali che nelle tabelle della Banca d'Italia sono una voce unica, ma se si scompone quella voce si vede che il massimo aumento è stato dovuto all'aumento dei fondi rischi; cioè è un elemento eterogeneo rispetto alla situazione precedente, per cui oggi chi analizza...

P R E S I D E N T E . Vi è stata la modifica del trattamento fiscale per gli accantonamenti del fondo rischi.

G O L Z I O . Diciamo che il vero impatto della crisi il sistema bancario l'ha sentita soltanto dal 1975. Quindi, fino a quel momento la politica di gestione delle banche era, direi, abbastanza serena; si conoscevano delle situazioni non facili ma non si prospettava chiaramente un peggioramento così radicale della situazione. Di là la necessità assoluta di provvedere in qualche modo e, come si fa sempre quando si provvede in via di emergenza, la cifra che emerge improvvisamente è molto notevole rispetto a quella che era tradizionale negli anni passati. Questo è un po' il discorso che vorrei fare. Certamente, che ci siano delle possibilità di razionalizzazione, questo vale per tutte le imprese, vale anche per le imprese bancarie; ma direi che oggi su questo terreno si è fatto molta strada sia nel senso di un'analisi approfondita dei costi industriali del sistema stesso, sia per quegli accorgimenti di carattere strettamente tecnico che hanno indubbiamente reso più svelto, più rapido, più organico il servizio stesso del sistema.

P R E S I D E N T E . La sua opinione sarebbe che l'introduzione, per esempio, della contabilità meccanizzata elettronica non ha portato quindi ad un risparmio, nemmeno ad un rallentamento all'espansione del consumo?

G O L Z I O . Senz'altro. Però dico questo: se avessimo dovuto fare quello che oggi ci si chiede senza questi accorgimenti tecnologici, noi avremmo avuto un aumento semplicemente pauroso. Ce ne si rende facilmente conto entrando in qualsiasi agenzia e vedere come oggi si fanno le operazioni in confronto — ricordo, se mi permettono — per le schede dei conti correnti. Ero 40 anni fa ad uno sportello bancario, anzi 42 anni fa, e si facevano le operazioni a mano persino per il conteggio degli interessi (probabilmente anche il senatore Lombardini lo ha fatto). Ora è chiaro che se non avessimo proceduto rapidamente e decisamente sul settore delle innovazioni tecnologiche, io non so, oggi, a che punto sarebbe il sistema bancario o se sarebbe in grado di fare le operazioni che oggi sono chieste al sistema stesso. Forse è un'analisi su cui non insisterei...

Forse un'analisi su tutto il sistema è impossibile compierla, poichè si dovrebbe vedere istituto per istituto cosa in realtà è stato realizzato. Comunque, in risposta al Presidente devo dire che non ha avuto impatto l'introduzione delle tecnologie più raffinate se non nel senso che ove queste non fossero state introdotte l'aumento sarebbe stato ancora più forte. Peraltro, questa introduzione non ha portato alcuna flessione nel numero dei dipendenti ferme restando le condizioni di lavoro — diciamo — di dieci anni fa, come constatazione obiettiva delle situazioni aziendali.

A N D R E A T T A . Venendo al problema già sollevato dei rapporti tra banche ed istituti di credito, si ritiene che l'unica spiegazione di questa distinzione di ruoli stia nella maggiore capacità di valutazione dei rischi, da parte degli istituti di credito, quando si tratti di prestiti che anche teoricamente non sono autoliquidanti in un

ciclo breve. È forse da dubitare di questa maggiore capacità ed in ogni caso vediamo che in molti altri ordinamenti le banche vanno oltre scadenze molto brevi, come sono quelle dei diciotto mesi; difatti, mi pare che ormai l'intero 40 per cento dei prestiti bancari abbia una durata media di ammortamento di cinque anni.

D'altra parte, qualche passo è stato fatto nel nostro ordinamento per estendere in limiti forse troppo modesti e, se non sbaglio, non per tutte le banche, la possibilità di operazioni oltre i diciotto mesi. Tuttavia, gli interventi agevolativi, tranne quelli su cui ha operato recentemente il Parlamento, come gli interventi del credito agevolato all'esportazione, vengono limitati alle operazioni di mutuo effettuate dagli istituti. Soltanto nel credito all'esportazione sono stati estesi chiunque facesse operazioni di prestito — almeno di prestito in valuta — gli interventi di riduzione dei tassi.

Inoltre, c'è stata una gestione della vigilanza che ha permesso a questi istituti di assumere rischi senza alcun rapporto con la propria raccolta o con il proprio patrimonio e, quindi, certe operazioni di grandi dimensioni più difficilmente potevano essere effettuate dalle banche. Voi siete soddisfatti di questo? In genere criticate certe conseguenze e poi temete qualunque variazione degli ordinamenti perchè pensate che la dissennatezza del Parlamento sia crescente col tempo, per cui ritenete sia meglio accettare le leggi cattive di ieri piuttosto che riformarle.

Ora, vorrei sapere se in relazione alle esperienze fatte ed alle difficoltà che crea la necessità di una raccolta degli istituti non riteniate che sarebbero opportune: una maggiore liberalizzazione almeno delle medie scadenze — ossia di operazioni fino a cinque anni — legate al finanziamento del capitale circolante, una maggiore estensione dell'intervento delle banche ordinarie nell'ambito del medio credito e delle agevolazioni per non creare queste zone privilegiate del sistema sulle quali si scaricano tutte le agevolazioni, l'estensione anche agli istituti delle stesse norme che si sono rivelate corrette nel caso vostro, ossia di de-

terminati rapporti tra la singola operazione e certi parametri della struttura del bilancio degli istituti e, eventualmente, forme di capofilaggio tra gli istituti e voi per le maggiori operazioni di credito.

Ecco, vorrei sapere se ritenete opportuno che ci sia in questo campo, sia sul piano normativo che su quello fiscale ed operativo, un maggiore utilizzo di sistemi di consorzio, di capofilaggio e così via che non crei queste incomunicabilità che vengono superate dalla cosiddetta doppia intermediazione e, quindi, domando se non esiste da parte vostra un pensiero evolutivo della valutazione di un funzionamento su questo punto particolare dei nostri ordinamenti bancari.

G O L Z I O. Su questo punto potranno rispondere meglio i miei colleghi però, per doveroso riguardo verso il senatore Andreatta, darei una mia prima impressione. Io penso che in un momento così difficile per tutto il nostro sistema qualunque alterazione sia estremamente rischiosa, in quanto certe operazioni sul malato molto grave — per usare una metafora — non si possono fare, ma bisogna aspettare che egli sia uscito dalla crisi. Direi perciò che quello posto dal senatore Andreatta è un problema da affrontare non immediatamente ma fra un bel po' di tempo.

P I G A. Le osservazioni fatte dal senatore Andreatta circa gli attuali rapporti tra istituti di credito speciale ed aziende di credito ordinario mi trovano per larghissima parte consenziente. Il concetto fondamentale è che gli istituti di credito speciale e le aziende di credito ordinario stanno diventando sempre più due mondi diversi, con abitudini, mentalità, formazioni professionali, comportamenti differenti.

In proposito si può dire che, a prescindere dalla necessità di distinguere, nell'ambito degli istituti che operano nel medio e lungo termine, tra quelli che hanno un modo di agire prevalentemente privatistico e quelli che invece risentono di più della loro derivazione pubblicistica, è innegabile che oggi tutti gli istituti di credito speciale

sono alla ricerca di una loro identità. Forse mai come in questo momento ci si è domandato se non sia giunto il tempo di affrontare radicalmente il discorso degli istituti speciali, sia sotto il profilo strutturale della loro organizzazione, sia sotto il profilo delle loro competenze. Infatti, le leggi istitutive di molti istituti risalgono ormai a tempi lontani, mentre, contemporaneamente, si è in gran parte persa quella carica specialistica che caratterizzava alcuni istituti rispetto ad altri forniti di competenze generali.

La necessità di una riconsiderazione del sistema degli istituti di credito speciale è dettata anche dal fatto che in molti casi il quadro normativo entro il quale gli istituti sono stati chiamati ad operare è stato rappresentato dalle singole leggi regolanti il credito agevolato per il Mezzogiorno, più che dalle leggi ordinarie e degli statuti (alcuni dei quali presentano anche dei dubbi di legittimità scaturenti da una forse non assoluta coerenza con le leggi istitutive). Questa è una stortura, un'anomalia, un andamento perverso che la legislazione ha impresso a quelli che erano i compiti originari degli istituti.

Per quanto riguarda il problema dei rapporti che gli istituti di credito speciale hanno con le aziende di credito ordinario, debbo ribadire quanto in precedenza affermato circa la loro attuale difficoltà. Il tipo di atti attraverso i quali opera il banchiere ordinario, infatti, è diverso rispetto a quello attraverso cui opera l'istituto speciale, cosicché non suscita stupore che un tipo di atto diverso corrispondono a volte anche funzioni ed interessi diversi.

Altro elemento di difficoltà per gli istituti di credito speciale è rappresentato dal fatto che in passato essi sono stati chiamati direttamente ad operazioni strettamente connesse alla politica di sviluppo del nostro Paese. Ciò premesso è chiaro che nella misura in cui questa politica di sviluppo viene oggi esposta a critiche severe, le stesse critiche vengono rivolte anche agli istituti che hanno effettuato le ricordate operazioni a sostegno della linea indicata dall'autorità pubblica. D'altra parte, come si sarebbe mai

potuta effettuare un'azione così massiccia di investimenti nel Mezzogiorno senza una mobilitazione di risorse resa possibile dall'intermediazione degli istituti specializzati operanti sulla base di uno stretto raccordo con le decisioni di politica generale?

Al riguardo so per certo che molti istituti di credito speciale, che non hanno un'origine pubblicistica e che, di conseguenza, hanno minori impegni nel Mezzogiorno, in questo momento si compiacciono con se stessi reputando giuste le scelte d'investimento da essi operate negli anni della industrializzazione del Mezzogiorno. Diversa è, invece, la posizione di altri istituti di credito speciale i quali, per essersi fortemente impegnati nella politica incentrata sul decollo industriale del Mezzogiorno, si trovano ora più esposti a difficoltà di vario tipo e sono più aperti a collaborazioni con le aziende di credito ordinario esposte nel medesimo settore.

È dunque innegabile che gli istituti di credito speciale che si muovono in un'ottica privatistica presentano una minore capacità di partecipazione ad esigenze ed a scelte di carattere generale rispetto agli istituti che ispirano la loro azione a canoni di natura pubblicistica.

Altro punto degno di approfondimento è quello riguardante la necessità di chiarire i ruoli dei vari istituti di credito speciale. Infatti, se la concorrenza fra le aziende di credito ordinario va considerata un fatto positivo, altrettanto non si può dire per quanto riguarda la concorrenza fra gli istituti di credito speciale. In proposito, appare preferibile trovare formule di composizione preventiva di questa concorrenza tra istituti; formule che siano di associazione effettiva e non di capofilaggio, dal momento che questa ultima pratica sta dando risultati non positivi, almeno nella misura in cui l'istituto capofila — e questo accade nella generalità dei casi — riserva a se stesso un massimo di potere decisionale, pretendendo contemporaneamente di dividerlo con gli altri istituti le responsabilità.

C'è poi il discorso riguardante la specializzazione dell'attività degli istituti di credito speciale. Al riguardo, appare necessa-

5ª COMMISSIONE

36° RESOCONTO STEN. (18 gennaio 1979)

rio ribadire il limite delle rispettive sfere d'influenza tra istituti territorialmente competenti nel Mezzogiorno e istituti nazionali. Nell'ambito di questi ultimi bisogna individuare i vari campi di intervento e, qualora si riscontrino duplicazioni di competenze, occorre avere il coraggio di procedere a fusioni, in un istituto unico. Esistono, infatti, istituti nati per finanziare determinati settori industriali e che è bene restino nel campo di attività ad essi più congeniale invece di rivolgere la loro attenzione ad iniziative di diversa natura per le quali altri istituti hanno una maggiore preparazione ed una struttura più adeguata.

Quanto al problema delle autorizzazioni concesse dalla Banca d'Italia, ad istituti di credito speciale impegnati nel finanziamento di iniziative che si collocano ai limiti di quelle che sono le disposizioni statutarie, è innegabile che nel recente passato una tale pratica ha permesso il perfezionamento di operazioni anche massicce. L'unità delle operazioni imponeva unità di valutazione ed unità di controlli e d'altra parte solo il meccanismo delle autorizzazioni poteva consentire di convogliare forze così grandi — quali erano necessarie per sostenere una serie di iniziative dalle rilevanti dimensioni — mobilitandole e facendole confluire da interessi e settori diversi. Ora sembra sia cessata una tale prassi che ha caratterizzato gli anni passati; vi è cioè un controllo molto più rigido circa l'osservanza delle norme statutarie da parte degli istituti finanziatori rispetto ai periodi in cui maggiore era la spinta verso i grandi investimenti.

G O L Z I O . Siccome anche nell'ambito dell'Associazione bancaria esiste una polemica interna, e noi rappresentiamo sia le banche operanti a breve sia le altre, nonchè le finanziarie, preghiamo il Presidente di voler ascoltare anche i banchieri, in modo che la risposta alle domande del senatore Andreatta possa essere completa.

P R E S I D E N T E . Siamo qui per ascoltare tutti.

P A R R I L L O . La domanda rivolta dal Sen. Andreatta è di tipo istituzionale; tali domande sono « provocatorie », perchè, dall'indagine conoscitiva risultino numerosi gli spunti di riforma.

Per quanto concerne l'ottica dalla quale vedo il problema, pur restando impregiudicate alcune considerazioni di ordine giuridico esposte dal dottor Piga, debbo dire che, fin dal 1938, era stata effettuata una ricognizione in tal senso dal Comitato interministeriale per il credito e il risparmio, quando esisteva l'Ispettorato per la difesa del risparmio e l'esercizio del credito. Venne, pertanto, concessa una prima deroga, consentendo alle aziende di credito ordinario di destinare il 2 per cento dei propri depositi al finanziamento della piccola industria: in tal modo si conciliava la destinazione « qualitativa » con la salvaguardia del principio di liquidità della banca.

Nel 1931 fu istituito l'Istituto Mobiliare Italiano; per un certo periodo esso è stato l'unico istituto di credito mobiliare accanto al Consorzio di credito per le opere pubbliche (Crediop), all'Istituto di credito per le imprese di pubblica utilità ed all'Istituto di credito navale. Mi sia consentito ricordare, anche in questa sede, che sono stato un collaboratore di Alberto Beneduce, nei suddetti tre istituti, mentre nel 1933 veniva affidata allo stesso anche la presidenza dell'Istituto per la ricostruzione industriale.

P R E S I D E N T E . Il dottor Carli ci ha ricordato come anche nell'« Italietta », per rispondere a determinate esigenze del momento, si procedesse con atti d'autorità: ad esempio con la creazione della Banca italiana di sconto. Sono atti d'autorità che si verificano, insomma, nel settore.

P A R R I L L O . La situazione, nello immediato dopoguerra, si è addirittura rovesciata: si è avuto, infatti, un fiorire, direi un pullulare, di istituti di credito a medio termine, a cominciare dall'Artigian-cassa e dal Mediocredito Centrale, nel 1947 e nel 1952. Intanto, erano state costituite le sezioni di credito industriale del Banco di Napoli, del Banco di Sicilia e del Banco

di Sardegna. Infine, si è avuta la nascita degli istituti regionali per il finanziamento a medio termine delle piccole e medie imprese; oggi esiste un vero e proprio sistema dei crediti speciali, che considero l'aspetto più creativo ed originale dell'evoluzione bancaria degli ultimi cinquanta anni.

Si è passati, pertanto, da una fase di netta separazione, quale voleva essere quella del 1931, tra credito ordinario e credito industriale, ad un'altra di collaborazione ed integrazione tra il sistema di credito ordinario e gli istituti di credito speciale, con un processo osmotico, circolatorio tra gli uni e gli altri, come è già stato ricordato. Quindi, se da un lato esiste una certa differenza tra finalità e struttura, non dimentichiamo che gran parte degli istituti creati nel dopoguerra per la ricostruzione, la riconversione e lo sviluppo sono nati dalle aziende di credito a breve termine: la Centrobanca copre l'arco delle Banche Popolari; la Mediobanca raggruppa le banche di interesse nazionale; l'Efibanca è nata dalla collaborazione di istituti di credito di diritto pubblico ed aziende di credito ordinario e qualche gruppo industriale; l'Interbanca è stata promossa da alcune aziende di credito ordinario; gli istituti di credito regionali sono stati creati dall'iniziativa di casse di risparmio ed istituti di credito ordinario. Tutti gli istituti di credito previsti dall'articolo 5 della legge bancaria hanno completato così la gamma dei servizi del sistema creditizio: pertanto, i suddetti organismi di credito speciale sono stati istituiti dalle aziende di credito a breve termine che provvedono a risolvere il problema della raccolta (mediante la partecipazione al capitale sociale, l'acquisto di certificati di credito e di obbligazioni), così come sono le stesse aziende partecipanti a presentare le relative operazioni ed a gestirle.

Quindi, senatore Andreatta, dopo aver premesso che la Banca d'Italia ha continuato nello spirito della decisione adottata nel 1938, perseguendo l'introduzione di un vero e proprio sistema di istituti di credito speciale, essa ha anche concesso alcune deroghe relative a taluni particolari tipi di finanziamenti: la percentuale dell'8 per cen-

to è stata innalzata al 12 per cento quando si trattava di finanziare opere a livello locale e regionale; sempre con l'intento di salvaguardare il criterio della liquidità della Banca, con l'esigenza di finanziare alcune operazioni qualitativamente e territorialmente meritevoli di assistenza.

Il senatore Andreatta chiede se si possa estendere ulteriormente l'attività del sistema di credito ordinario a favore delle imprese al di là dei 18 mesi, che, dal punto di vista formale, rappresenta il limite superiore per il credito a breve termine. Direi che, in presenza del citato processo di integrazione, spingere ulteriormente tale limite significherebbe — e del resto ricordo che lo stesso senatore Andreatta, quando fu presentato il Progetto per gli anni ottanta, avanzò una proposta di ritorno alla banca mista — annullare la possibilità dello intervento degli istituti di credito ordinario, che già partecipano attivamente alla operatività degli istituti di credito speciale. Ciò vorrebbe dire, forse, ingenerare qualche confusione, in luogo di un migliore assetto del sistema, essendo già tanto intensa la collaborazione, come ho già detto, tra istituti di credito a breve termine ed istituti di credito a medio termine.

P R E S I D E N T E . Riterrebbe, quindi, auspicabile proseguire in questa direzione, tenuto anche conto delle esperienze recenti, oppure considererebbe più utile andare verso una maggiore specializzazione delle funzioni?

P A R R I L L O . Considero utile promuovere una maggiore specializzazione, senza giungere tuttavia ad una completa liberalizzazione delle banche di credito ordinario; siamo in presenza, infatti, non di una vera separazione ma, com'è dimostrabile, dai fatti e dalle cifre, di un'integrazione dei due sistemi. Esiste però — come del resto è già stato sottolineato dal senatore Andreatta e da altri interventi — una differenza di fondo tra la gestione del credito a breve termine e quella del credito a medio ed a lungo termine. Quest'ultima, infatti, richiede una reale specializzazione, poichè si trat-

ta di compiere analisi di mercato sui diversi fattori che determinano la vitalità di una azienda o di un settore produttivo.

Proponderei, pertanto, per una maggiore specializzazione, ferma restando la collaborazione in atto fra sistema del credito ordinario e sistema dei crediti speciali che, a mio avviso, si è dimostrata molto proficua, fino ad oggi, in quanto praticamente essa completa l'operatività delle aziende di credito ordinario, delle quali, ripeto, gli istituti di credito speciale sono una proiezione. Bisognerebbe evitare, quindi, che un istituto di credito ordinario faccia un'operazione a medio o a lungo termine, che richiede un'idonea specializzazione, quadri direttivi ed intermedi e personale più idoneo, quale appunto quello degli istituti di credito speciale.

Per quanto concerne l'eventuale estensione dei crediti agevolati alle aziende di credito ordinario, almeno a titolo personale, mi dichiaro decisamente contrario. Esiste già un problema, che probabilmente sarà esaminato a parte, di revisione dei crediti agevolati concessi dagli istituti a medio termine: un solo caso in cui il credito agevolato è gestito dalle aziende ordinarie è quello del credito agrario di conduzione e di esercizio. Ad ogni modo, ritengo che una delle distorsioni più gravi del credito agevolato sia rappresentata dalla sua estensione indiscriminata sul piano settoriale, dimensionale e territoriale.

A N D R E A T T A . Il discorso non è dell'estensione, ma dell'indifferenza rispetto a chi fornisce credito. Si tratta di sapere se il credito agevolato deve essere collegato al mutuo o a qualsiasi tipo di altre operazioni del genere.

Un'altra questione riguarda le vostre esperienze nei rapporti con l'autorità di vigilanza; giustamente è stato osservato dal dottor Piga che la storia incide sui nostri ordinamenti creditizi, vale a dire che la legge bancaria italiana nasce in uno Stato amministrativo molto forte che stabilisce poteri e non una serie di comportamenti imposti per cui l'intervento dell'autorità avviene in base ad una discrezionalità am-

ministrativa estremamente varia sia come possibilità di emettere circolari direttive, sia nei poteri di vigilanza, sia negli interventi sugli acquisti e in altre attività bancarie. Allora ci si domanda se questa situazione non sia in evidente contrasto con i criteri della legislazione degli ultimi 20 o 30 anni in cui alla discrezionalità amministrativa si è sostituito progressivamente, forse anche con eccesso di dettaglio, il potere della legge. Intendo dire che per quanto riguarda alcune delle attività che la vigilanza oggi effettua sarebbe forse più opportuno il criterio generale delle regole rigide rispetto alla discrezionalità. A me sembra che il forte potere della vigilanza abbia comportato una progressiva deresponsabilizzazione del *management* bancario, specie quando la storia ha voluto che determinati uomini assumessero una tale responsabilità. Mi domando se non sia opportuno, da questo punto di vista, in via legislativa, progressivamente, un ordinamento dell'intervento della vigilanza, eccessivamente basato sulla discrezionalità dal momento che i poteri complessi e vari attribuiti agli organismi di vigilanza sembrano comportare una progressiva perdita di autorità e minare il mercato.

G O L Z I O . Darei una prima risposta, salvo integrazione da parte dei miei colleghi.

Ritengo che sono valide le osservazioni del senatore Andreatta, tuttavia non penso che l'azione della vigilanza in mancanza di norme precise abbia portato una deresponsabilizzazione. Penso che nel grande dinamismo del periodo in cui viviamo il trasformare in regola quello che oggi è lasciato alla discrezionalità della vigilanza determinerebbe un appesantimento di tutto il funzionamento del sistema. In una situazione così delicata e difficile, ritengo che il riferimento ad un organo che opera con una certa discrezionalità sia più favorevole che non un sistema di norme strettamente rigide che sarebbe sì da auspicare ma non nella situazione dinamica, ripeto, in cui viviamo. Il mio parere è che l'introduzione di norme rigide renderebbe più difficile

5^a COMMISSIONE

36° RESOCONTO STEN. (18 gennaio 1979)

lo sviluppo delle attività. Non so se i colleghi concordano con questo mio modo di vedere.

PIGA. Questo è un tema che riguarda l'uomo e la sua capacità di obbedire o di scegliere liberamente. La discrezionalità è il mondo della libertà, la regola è il mondo dell'obbedienza. L'uno e l'altro sistema presentano dei vantaggi. Tuttavia mi è sembrato che il senatore Andreatta abbia voluto individuare due livelli, in uno dei quali si colloca l'ordinamento bancario che, per comune riconoscimento, è ispirato in parte notevole al principio della discrezionalità. Ora, il fatto che la legge bancaria abbia resistito agli sconvolgimenti degli ultimi quaranta anni, credo che si debba in gran parte agli elementi di discrezionalità che la caratterizzano e che le permettono di adattarsi alle varie circostanze. Cosa che ne giustifica la validità a tutt'oggi.

ANDREATTA. Le assicuro che lo Stato patrimoniale preliberale era ancora più stabile nei suoi ordinamenti, allora non si chiedevano modifiche e la discrezionalità era piena. Non so se si possa dire che una legge mantenuta in vigore per 40 anni sia positiva. Nel sistema anglosassone, nel corso degli ultimi anni, gli interventi di adattamento e di modifica si sono susseguiti. Ripeto, il fatto che una legge sia rimasta per 40 anni non mi pare che sia un fatto del tutto positivo.

PIGA. È la legge che ha consentito l'emanazione da parte del Comitato Interministeriale per il Credito ed il Risparmio di direttive di segno nettamente diverso a seconda delle varie circostanze.

È evidente che quando parlo di discrezionalità, intendo pur sempre la presenza di un contorno vincolante dato dalla legge, perchè altrimenti ci si troverebbe nel campo della libertà pura. Il discorso del senatore Andreatta, però, auspica l'emanazione di regole rigide e mi sembra che il presidente Golzio abbia risposto che in questo momento una tale iniziativa non è opportuna. In effetti, noi abbiamo bisogno di un ordina-

mento che valorizzi le autonomie decisionali. È questo il risultato da raggiungere, tenuto anche conto che ad un discorso di regole rigide e di amministrazione del sistema, corrisponde un largo processo di burocratizzazione.

CAROLLO. Il tema sul quale richiamo la loro attenzione non è nuovo, anzi è stato posto, come loro possono insegnarmi, fin dal 1951 e poi, dopo 25 anni, nel 1976. È il tema del ruolo della banca agente, vuoi per le prestazioni commerciali, vuoi per le transazioni invisibili, sull'estero.

Questo ruolo è stato considerato negativamente da politici, da esperti e dal cittadino. Ogni volta che s'è posto il problema del più utile ed armonico coordinamento del sistema bancario con queste varie operazioni che il sistema bancario, come « agente », ha seguito, si è dovuto registrare una permalosità quasi narcisistica del sistema stesso per una difesa astratta del principio del segreto bancario. Ma attraverso le maglie della organizzazione bancaria, sono passati — come ben sappiamo — notevoli capitali trasferitisi all'estero.

È il tema del ruolo della banca-agente: ruolo perverso di trasferimento di capitali all'estero che ha portato ovviamente ad un impoverimento di risorse all'interno, con le conseguenze a tutti note.

Certo, ne parleremo anche con i rappresentanti della Banca d'Italia. Non è che questa sia stata — sia pure nello svolgimento del suo compito di vigilanza — estranea alla permalosità esclusivistica del sistema bancario: che non ha voluto ispezioni, non ha voluto affidarle ad organi diversi da quelli della vigilanza, nonostante certi pareri contrari dell'Avvocatura dello Stato emanati a suo tempo. La Banca d'Italia è stata in larga misura presente, accanto al sistema bancario, in questo tipo di operazioni. Si può obiettare che sono duecentoquaranta le banche piccole e grandi, nazionali e non, operanti in Italia. Ma si legge che soltanto una quarantina svolgono questa azione che porta la matematica certezza — o portava — di un guadagno pari allo 0,15 per cento per ogni somma trattata: opera-

zioni quindi senza rischi, senza preoccupazioni.

Ecco, allora mi chiedo: facendo un esame di coscienza, può il sistema bancario garantire meglio di quanto a me non risulta abbia fatto fino ad oggi, il più corretto svolgimento delle varie transazioni sia visibili che invisibili all'estero? Può, cioè, il sistema bancario meglio garantire, non solo a sè, ma al Paese che certi trasferimenti di capitoli sull'estero non continuino ad avere quell'andamento facilitato che noi abbiamo purtroppo dovuto registrare fino ad oggi. Anche se taluni studiosi, o presunti tali, hanno voluto saccettamente quantificazioni in trentamila miliardi gli illeciti trasferimenti in capitali all'estero, ritengo che sia molto difficile una quantificazione precisa. Ma il fatto esiste ed è grave.

Per concludere, mi ricollego a quanto detto dal presidente Golzio, quando rilevava che il numero dei dipendenti nel giro di pochi anni è passato da centocinquantamila e più a duecentoquarantamila. Si tratta, quindi, di circa novantamila nuove unità. L'alibi — sottolineato non solo da lei oggi ma anche da altri dirigenti di istituti di credito succedutisi in quest'aula — l'alibi, dicevo, è stato generalmente questo: le banche sono state gravate di notevoli nuovi compiti, vedi ad esempio, l'autotassazione, eccetera.

Bene, mi rendo perfettamente conto che oggi gli istituti di credito svolgono operazioni non proprio bancarie; ma non è facile andare a spiegare che ci sono da ottanta a novantamila dipendenti in più solo per questo; quando si sa, per esempio, che meno di ventitrè mila dipendenti delle Finanze svolgono gravi compiti, anche se, forse, imperfettamente!

Quando questo problema è stato trattato — talvolta in maniera sciatta e molto neutralistica — in sede parlamentare ed extra-parlamentare, è stato rilevato che c'era bisogno di una specializzazione per poter adempiere a certi compiti di vigilanza sui movimenti di capitali.

Bene, allora, la specializzazione su una massa nuova di ottanta-novantamila dipendenti potrebbe essere realizzabile e rappre-

senterebbe un punto ormai rilevante per aiutare lo stato italiano nell'azione di contenimento dei trasferimenti di capitali all'estero.

GOLZIO. Se la domanda tende a porre l'accento sull'aumento del personale...

CAROLLO. No, questo era un fatto marginale...

GOLZIO. Però ha un suo peso. Tale aumento non trova giustificazione soltanto per questi compiti. C'è stata anche una larga espansione, anche territoriale, del sistema bancario, con l'incremento delle sedi di lavoro. Inoltre si è avuta una regolamentazione contrattuale dei rapporti di lavoro, per cui determinate attività richiedevano ovviamente un maggior numero di operatori. Quindi, non so se sia pensabile che il problema vada posto solo in termini di forze di lavoro.

Per quanto attiene invece alla grossa questione dei trasferimenti di capitali all'estero, mi permetto di osservare che, al momento in cui è cambiata la normativa sul movimento dei capitali, queste accuse fatte al sistema bancario hanno trovato ben scarsa consistenza, perchè non so quanti siano stati i grossi casi di operazioni da imputare alle banche. Perciò, se la responsabilità degli istituti di credito fosse stata così grave, bisogna dire che i dati di fatto non lo confermerebbero!

Quanto alla osservazione che c'è stata una certa remora del sistema bancario verso la legge n. 159, debbo precisare che non abbiamo chiesto — e parlo a nome della Associazione — che quella normativa fosse modificata sostanzialmente. Abbiamo semplicemente chiesto due cose fondamentali: che fosse chiaramente indicato l'oggetto del fatto per cui la banca è responsabile; in secondo luogo, ci siamo fatti carico della situazione delicatissima in cui si trovano i nostri dipendenti, non le banche come tali. Cioè, abbiamo caricato i nostri singoli funzionari di certe responsabilità che assolutamente non erano in grado di assolvere. Queste erano le nostre richieste. Aggiungo che

personalmente indirizzai un promemoria al Ministero competente, precisando solo questi due punti. Certe deformazioni fatte da parte della stampa non rispondevano a verità. Non c'è stata una presa di posizione dell'ABI per ottenere una modifica radicale della normativa; e non mi risulta che da parte di qualcuno del mondo bancario siano state prese ufficialmente posizioni diverse.

PARRILLO. Vorrei ridimensionare un pò la presa di posizione del Senatore Carollo nei confronti della banca-agente, per considerare quindi globalmente il sistema creditizio nel campo del commercio estero.

È vero che c'è stato qualche caso: quelli che sono stati portati alla ribalta dalla stampa. Essi sono derivati, essenzialmente, dall'applicazione della normativa cui si riferiva il presidente Golzio. Mi spiace che non sia presente in questo momento il Sen. Andreatta, perché ho letto un suo intervento al Senato su questa legge, in cui Andreatta parlava di « maniera giacobina » di risolvere il problema.

È certo che la trasformazione dell'illecito amministrativo in illecito penale, in materia di esportazione di capitali, ha dato luogo a valutazioni diverse.

Ho portato una circolare del CIPE, a proposito delle incentivazioni della legge 183/902 per richiamare la vostra attenzione su quanto d'impossibile tale organismo chiede ad un dirigente o funzionario di banca che deve certificare su un progetto di ammodernamento di un impianto ai fini dell'ottenimento di un finanziamento agevolato. Ugualmente basti pensare alle migliaia di voci contenute nella lista delle materie che si possono importare o esportare per constatare come sia irrealistico chiedere all'operatore bancario una competenza enciclopedica merceologica.

Pertanto, solo in questo senso possono essersi verificati alcuni inconvenienti. Non posso escludere, e d'altra parte, che le informazioni in possesso del senatore Carollo siano tali da documentare qualche aspetto per verso di alcune banche.

Vorrei, tuttavia, ricordare che, nel quadro dell'internazionalizzazione del sistema bancario, con un indebitamento nei confronti dell'estero che raggiunge circa 20 miliardi di dollari, la credibilità dell'economia italiana è stata assicurata dall'azione dell'ordinamento creditizio che ha anche decisamente contribuito al notevole aumento della consistenza delle nostre riserve valutarie, salite da soli 3.403 miliardi di lire dell'ottobre 1976, a 19 mila miliardi circa alla fine di settembre del 1978.

PRESIDENTE. Gli stessi tassi d'interesse hanno svolto un'azione positiva.

PARRILLO. La creazione di credito agevolato e degli istituti di credito speciale è un fatto importante nella storia bancaria italiana; tuttavia, anche i meccanismi e le capacità di collaborazione del sistema creditizio sul piano internazionale hanno favorito e promosso il processo di internazionalizzazione del sistema economico italiano nel contesto dell'economia occidentale.

CAROLLO. La mia non vuole essere una considerazione irrispettosa, perché lei sa bene quanta stima io abbia per la cultura e la capacità professionale degli addetti al settore bancario. Mi consenta, tuttavia una considerazione:

Il trasferimento massiccio di capitali all'estero, a partire dal 1950, e, poi, nel periodo 1975-76 (verificatosi per una serie di circostanze variamente valutabili sul piano tecnico, in un solo modo sul piano morale), sarebbe avvenuto a mezzo dello « spallone » il quale, poveretto, avrebbe passato il confine portando le carte da 10.000 lire sulle spalle. Non è così!

Il sistema bancario italiano ha potuto raggiungere una posizione di grande rilievo e di credibilità sul piano internazionale per meriti propri, specialmente negli ultimi tempi. Credo, tuttavia, che questa credibilità sia stata alimentata anche da alcune attività di carattere patologico. Molto spesso l'illecito dà credito in campo internazionale, anche se lo toglie all'interno del paese. E se è vero che attraverso il sistema

bancario abbiamo avuto la possibilità di accrescere il credito sull'estero, è anche vero che altro credito si è andato sventagliando sulla base di interessi interni ed esterni che non possiamo considerare leciti.

Non voglio dire che il sistema bancario italiano non svolga una parte attiva; ma a fronte di questa parte attiva non possiamo dimenticare che esiste una parte passiva. La legge recente ha operato in termini positivi, non tanto per l'automatismo stesso della legge (in quanto le dogane non hanno poteri d'intervento diretto sulle banche), quanto per le situazioni obiettive generali interne ed esterne. Non so se avremmo gli stessi risultati il giorno in cui si dovessero ricostituire le scorte, nell'ipotesi di una svalutazione ulteriore della lira e, quindi, di una maggiore utilizzazione del credito bancario. È difficile fare delle previsioni nella situazione esportata, si avrebbero gli stessi risultati?

FERRARI. Ritengo doveroso intervenire sull'ultima considerazione del senatore Carollo per dire, proprio in termini telegrafici, che il problema anche di ordine morale da lui sollevato non può toccare le Casse di risparmio italiane che sono rimaste totalmente estranee al problema della fuga di capitali. Abbiamo sempre mantenuto in ordine a tale problema un atteggiamento molto preciso e moralmente ineccepibile. Non abbiamo fatto neppure i miniassegni, per evitare che ci venisse attribuito un qualsiasi intervento di carattere speculativo, inaccettabile.

GOLZIO. Vorrei solo aggiungere che il riferimento a questo movimento anomalo di capitale ha un significato diverso, a seconda che ci riferiamo al periodo precedente al 1971 e al periodo successivo al 1971.

Credo di poter dire che in un sistema così complesso come quello di cui trattiamo ci sono ombre e luci; ma è indubbio che dopo il 1971 la posizione è stata molto rigida da parte di tutto il sistema bancario.

CAROLLO. Vi è stata qualche sentenza della magistratura, che però non ha

prodotto effetti in determinate amministrazioni bancarie!

GOLZIO. I casi anomali, riferiti ad un contesto enorme di operazioni, sono isolati. Il nostro indirizzo su questo punto è stato di estrema rigidità.

In un quadro così complesso, ripeto, ci sono ombre e luci. Dopo il 1971 gli appunti possono essere riferiti a casi anomali ben individuati, ma non possono coinvolgere tutto il sistema.

Ci si può anche chiedere se qualunque altra via si fosse inventata, per queste operazioni di rapporti con l'estero, sarebbe stata migliore sia nel contrastare le famose evasioni cui le si riferiva, sia anche per quanto concerne l'impatto che queste evasioni avrebbero avuto su tutto lo sviluppo del sistema economico.

Direi che una critica può avere anche i suoi punti di riferimento fondati, rimane da vedere che cosa poteva essere fatto in alternativa.

Per quanto riguarda l'Associazione posso assicurare i senatori che non soltanto da quando ho l'onore di presiederla, ma anche prima, la sua posizione, in ordine alla correttezza più assoluta nella gestione dei rapporti con l'estero, è stata estremamente netta. Come Associazione ho senz'altro la tranquillità di poterlo affermare.

BASADONNA. Lei, Presidente Golzio, ci ha ricordato che vi è stata una notevole riduzione dei tassi benché fossimo in presenza della rilevante concorrenza da parte dei titoli pubblici; però non ha detto che questa politica di contrazione dei tassi continuerà e che entro questo mese si opererebbe una ulteriore riduzione dei tassi in considerazione della ingente massa di liquidità disponibile, anche in attesa della riduzione dell'azione di contenimento dell'inflazione.

GOLZIO. Vorrei fare una precisazione.

Nella delicatissima materia dei tassi esistono alcuni tassi di riferimento e, vi è poi, un ventaglio estremamente articolato che di-

5ª COMMISSIONE

36° RESOCONTO STEN. (18 gennaio 1979)

pende dalle decisioni autonome delle banche.

L'azione di contenimento preannunciata entro il mese, riguarda precisamente quelle punte che localmente si sono potute verificare al di sotto della tabella che l'ABI a suo tempo approvò e recentemente ha confermato, e che non è tanto un abbattimento totale dei tassi, ma un allineamento; si tratta cioè di riportare chi ha « scartellato » per usare un termine grossolano, almeno a quei livelli. Come ho accennato nella premessa, però, tale azione di contenimento dei tassi passivi è vincolata da una serie di circostanze che sono completamente al di fuori del nostro sistema. Il punto fondamentale, a mio avviso, è che il tasso di inflazione nella sua linea di tendenza che verifichiamo mese per mese, per tutti i 12 mesi, è veramente indirizzato a ridursi? È evidente che un qualsiasi segno in quel senso dà forza ad un'azione di contenimento dei tassi e se per disgrazia questo non accadesse, è ovvio che il mercato rifiuta queste situazioni e le stesse banche non sarebbero in grado di imporla.

BASADONNA. Non è ipotizzabile un'azione per ridurre il divario tra i tassi d'interesse attualmente esistente nella pratica?

GOLZIO. Anche questo è nella linea proposta dall'Associazione. Come lei sa si è dato un *prime rate* di riferimento. Vi sono già oggi delle operazioni che sono fatte, e anche notevolmente, al di sotto di quel tasso.

Ripeto, in una situazione così dinamica basterebbe una certa, sensibile ripresa dell'attività produttiva o uno spostamento della politica delle aziende per quanto riguarda il loro indebitamento con l'estero, cioè il ricorso più alla lira che alla valuta, per spostare sensibilmente i termini del problema. Vi è una domanda di credito che non è stabilizzata, ma ha sensibili variazioni nel tempo e questo, ovviamente, rende estremamente difficile una conduzione unitaria.

In altre parole, le singole banche sono autonome nelle loro decisioni, noi come Asso-

ciatione possiamo fare soltanto un'opera di orientamento e di suggerimento.

BASADONNA. La vostra Associazione ha notevole forza con quel 90 per cento di banche che rappresentate.

GOLZIO. Sì, ma è una Associazione di tipo professionale.

BASADONNA. È stato tentato di ridurre lo scarto, ma ciò non è mai riuscito.

GOLZIO. Nel corso degli ultimi sei mesi non v'è dubbio che vi è stata una più rapida diminuzione dei tassi attivi rispetto a quelli passivi. Non ho più dati recentissimi; posso dirle per quanto riguarda la banca che amministro che il tasso medio di tutte le operazioni attive nel mese di dicembre è sensibilmente inferiore a quello del mese di settembre.

BASADONNA. Mi riferisco all'attuale situazione, al divario.

GOLZIO. I tassi attivi hanno avuto una dinamica in riduzione più forte, mediamente si capisce, dei tassi passivi. Per questa ragione, in questi ultimi tempi, l'azione del sistema bancario è stata quella di convincere tutte le banche ad allinearsi su una certa linea di valori che invece è stata, sia pur parzialmente in qualche caso, superata; questo è l'orientamento.

COLOMBO RENATO. Mi limiterò a due domande estremamente brevi, di cui una a carattere puramente informativo.

La settimana scorsa abbiamo avuto il piacere di interpellare il Presidente della Confindustria il quale ci ha fornito un dato statistico che, però, come succede spesso, è abbastanza aggregato, e cioè che nel tetto della massa di disponibilità creditizia, determinato secondo i vincoli esterni ai quali oggi ci dobbiamo adeguare, all'interno di questa disponibilità, il 70 per cento verrebbe assorbito dal settore pubblico e il 30 per cento da quello privato.

Ho premesso che tali dati sono aggregati perchè sappiamo benissimo che questo 70 per cento, che il settore pubblico assorbe, in parte lo trasferisce al privato, e sappiamo anche che quel 30 per cento assorbito dal privato, almeno in passato, andava a finire al settore pubblico.

Non so se siete in grado, oggi o per l'avvenire, di fornirci un dato un po' meno aggregato, cioè se è possibile sapere con maggiore precisione, anche se la precisione assoluta non può forse conseguirsi, come, in definitiva, viene ripartito il credito nel nostro paese, quanto effettivamente va al settore pubblico e quanto a quello privato. A questo punto può essere fatta una considerazione a carattere conoscitivo.

Il presidente Golzio, poc'anzi ci ha detto e, mi pare sia stato confermato dal professor Parrillo, che nella disponibilità del 1978 non tutto è stato assorbito, una parte della disponibilità non è stata richiesta.

PRESIDENTE. È stato confermato in tutte le dichiarazioni dei rappresentanti delle banche, che il *plafond* non ha inciso praticamente sulla loro attività.

COLOMBO RENATO. Nella scorsa settimana, mi è sembrato aver capito — eventualmente il Presidente e i senatori mi correggano se sbaglio — che vi fosse da parte del Presidente della Confindustria la prospettazione dell'esigenza di correggere la ripartizione del 70 per cento e del 30 per cento. Quando poi sento che non viene assorbita in quel limite nemmeno la massa disponibile, allora vorrei sapere se siamo al problema di chi nasce prima, se l'uovo o la gallina, anche perchè mi pareva di aver sentito da parte del presidente Carli avanzare se non una proposta, quanto meno un'ipotesi di manovra sui tassi in rapporto all'esposizione con l'estero, come una delle possibili azioni per un nuovo corso di politica economica.

Ripeto, si tratta di stabilire se stiamo parlando dell'uovo o della gallina e, per dirlo in termini meno popolari, della questione delle cause e dell'effetto.

Mi rendo conto che un'economia in ripresa richiederebbe naturalmente più credito, ma la mia domanda è questa: da una economia in ripresa noi avremmo una maggiore richiesta di credito, ma è una maggiore disponibilità di credito l'elemento che potrebbe suscitare la ripresa? È l'interrogativo che mi sono posto dopo aver sentito da un lato l'esposizione del presidente Carli, dall'altro la notizia che voi oggi ci avete dato e che, come diceva il presidente Colajanni, ci è stata confermata in tutte le dichiarazioni che qui sono state fatte.

Un'ultima cosa, ed ho finito. Io sarei lieto di ricordare per un momento un argomento. C'è un discorso che, per certi aspetti, si può anche definire una polemica, circa questo intervento delle banche nella vita delle imprese. Ora le imprese dicono no; le banche mi sembra di aver capito che dicono no anch'esse. Qualcuno dice: imponetelo voi legislatori. Ripeto la domanda che ho rivolto un'altra volta, cioè se non credano, per caso, i dirigenti dell'ABI che questa ritrosia delle banche (in questo momento mi interessa l'atteggiamento delle banche e non quello degli industriali) non sia dovuta anche al fatto che per molti decenni le banche in Italia si sono limitate a svolgere un certo tipo di funzioni, contrariamente a quanto è avvenuto o avviene in altri paesi del mondo; se, quindi, questa sia anche una delle ragioni della ritrosia e, se questo fosse, noi saremmo allora sollecitati (noi tutti collettivamente) a vedere anche in questo senso un adeguamento del sistema bancario italiano ai tempi che stiamo vivendo, che sono certamente diversi da quelli nei quali, come ricordava prima l'avvocato Piga, fu emessa una certa legge.

GOLZIO. Sulla proporzione 70 e 30 il professor Parrillo ha dei dati, e quindi poi pregherei di darveli. Vorrei soltanto soffermarmi su quanto si è detto un momento fa circa il fatto che nell'ultimo periodo, quanto meno, e non in tutto l'ultimo periodo (vi sono alcune oscillazioni), la domanda di credito non ha portato a superare il *plafond*. Ora qui, però, bisogna tener conto di un fatto che mi sembra molto importante.

5^a COMMISSIONE

36° RESOCONTO STEN. (18 gennaio 1979)

Non è in assoluto che le richieste di credito non ci sarebbero state; è la qualità di quei crediti, la qualità di quei fidi.

LOMBARDINI. In relazione stessa ai tassi.

GOLZIO. Certo. In altre parole, la domanda delle aziende che vanno bene veramente non ha portato al superamento dei tetti. Questo non vuol dire che la domanda potenziale di credito (parliamo delle imprese che sono in particolare difficoltà) non sarebbe mancata. Questo voglio dire.

COLOMBO RENATO. Allora voi avete soddisfatto la domanda per un ammontare inferiore al tetto.

GOLZIO. Non dico per tutte le aziende bancarie. Per alcuna, infatti, la posizione è molto diversa.

PRESIDENTE. Si tratta di stabilire i confini tra credito ed elargizione. Alle elargizioni non ci sono *plafond*!

GOLZIO. Vi è però un altro fatto da considerare: c'è stata anche da parte delle aziende una gestione più attenta della loro finanza, perchè noi abbiamo osservato che la dinamica delle importazioni, per esempio, la gestione dei magazzini è stata molto più accurata. Cioè la crisi ha avuto anche un effetto, diciamo, di indurre ad una maggiore attenzione nella gestione. In altre parole, molte aziende, di fronte all'elevatezza dei tassi, hanno fatto una gestione molto più rigida ed attenta del suo capitale circolante. Può darsi, quindi, che tutto questo non sia del tutto negativo. Vi è, certamente, una minore propensione agli investimenti, come effetto, che ha tenuto bassa la domanda, ma c'è stata anche, probabilmente, una più rigorosa gestione finanziaria da parte delle imprese. Questo è l'aspetto positivo in mezzo a tanti aspetti negativi.

LOMBARDINI. Mi consenta, Presidente, vi è stato anche un cambiamento per quanto riguarda la convenienza della do-

manda speculativa; cioè i tassi di inflazione si erano ridotti, i tassi di interessi erano rimasti alti e quindi nessuno aveva interesse; al contrario di quanto era avvenuto negli anni prima.

GOLZIO. Dicevo questo per confermare ma anche per chiarire questa situazione; tanto è vero che, per esempio, alcune banche si sono trovate in qualche difficoltà a rispettare il *plafond* per il fatto congiunturale nell'autunno del 1978. Più recentemente la situazione si è sensibilmente normalizzata. E, d'altra parte, l'ultimo provvedimento della Banca d'Italia dà ancora un ulteriore respiro. Ecco perché si era piuttosto tranquilli da questo punto di vista.

Per quanto concerne la questione della proporzione 70 e 30 il professor Parrillo ha dati che vi può dare.

PARRILLO. Sono disponibili alcuni dati sulle variazioni del credito totale interno.

Su 35.000 miliardi circa di credito totale interno alla fine del 1977, 19.000 circa sono andati al settore pubblico e 16.000 al settore privato; con una incidenza percentuale che raggiunge soltanto il 45,3 per cento. Per il 1978 (gennaio-settembre) su 48.000 miliardi di credito totale interno 32.800 miliardi sono andati al settore pubblico allargato e 15.200 miliardi al settore privato. La quota che è andata a tale settore è del 31,7 per cento.

Se si tiene conto della ripartizione esistente nel 1973, siamo passati, per settore privato, dal 49,7 per cento al 31,7 per cento nel 1978.

Un esame disaggregato, limitato al 1978, evidenzia una forte flessione delle erogazioni del sistema creditizio al settore pubblico: meno 6.000 miliardi rispetto all'anno precedente. In compenso, si è avuto un notevole aumento nella sottoscrizione di titoli pubblici; quindi, anche se a prima vista si ha una riduzione, in realtà l'apporto del sistema creditizio al finanziamento pubblico, in termini di crediti e di sottoscrizione di titoli, si è accresciuto.

CAROLLO. È stato un trasferimento di debiti.

PARRILLO. Precisamente, la Confindustria e la stessa ABI sono propense ad una ripartizione del credito che lasci più spazio agli investimenti privati; si parte, infatti, dal presupposto che gli impieghi privati siano rispetto a quelli pubblici più produttivi di effetti moltiplicativi del reddito. Obiettivamente, debbo tuttavia riconoscere che hanno un certo fondamento le osservazioni contenute in un articolo di un noto collaboratore in corso di pubblicazione nella « Rivista Bancaria » da me diretta. Si tratta di uno dei primi articoli sul tema in quanto, dal punto di vista dottrinale, il problema del credito totale interno non è stato ancora sufficientemente approfondito e soltanto adesso si comincia a teorizzare su questo importante argomento. Lo studio a cui accenno affronta il problema del grado di sostituibilità tra impieghi pubblici e privati; nei limiti in cui gli impegni pubblici promuovono quelli privati non si può tassativamente e semplicisticamente affermare che la riduzione degli impieghi privati sia un fatto decisamente negativo anche se tale tendenza può essere riscontrata nella realtà.

LOMBARDINI. Se mi permette, non è detto che la ripresa degli impieghi privati sia sempre un fatto positivo perchè, per esempio, la ragione per cui Carli sembra fare questa richiesta è in vista, appunto, del ricrearsi delle condizioni per la ripresa della domanda speculativa. Allora, è bene non preoccuparsi troppo delle riserve (la bilancia dei pagamenti ha uno spazio; quindi dovrebbe consentire questa ripresa) e le banche siano consenzienti. Non credo che in questo caso la ripresa degli impieghi privati sia un fatto particolarmente positivo.

PARRILLO. Per rispondere all'altra domanda specifica tendente a chiarire se una maggiore disponibilità di credito, anche a tassi più ridotti rispetto a quelli attuali, possa essere di per sè, autonomamente, una condizione favorevole alla ripresa, debbo sottolineare che la disponibilità di credito a

condizioni di convenienza e di accettabilità (cioè a tassi favorevoli) è una condizione necessaria, ma non sufficiente a spingere gli investimenti privati: esistono una serie di condizionamenti, alcuni di carattere generale — come un contesto di sostanziale stabilità ed un clima di fiducia, un quadro di riferimento, dato dalla programmazione — ed altri di carattere aziendale, quali le prospettive di profitto, la mobilità del lavoro, la riduzione della conflittualità e dell'assenteismo.

CALABRESI. Chiedo scusa, ma mi sembra indispensabile una brevissima postilla sull'argomento precedentemente toccato del ruolo delle banche agenti, evidentemente, nei movimenti di capitale. Mi limito a dire pochissime cose perchè sotto il profilo tecnico e pratico c'è una memoria nostra che eventualmente potrà essere consultata ancora con utilità.

Premetto innanzitutto che il controllo dei rapporti con l'estero è estremamente delicato, perchè la competitività in campo internazionale ai fini dell'incremento degli scambi commerciali è estremamente tesa e si basa molto sulla fluidità, sulla rapidità con cui le operazioni possono essere effettuate. Quindi, controlli penetranti che richiedono una nuova istruttoria su ogni operazione sono evidentemente impensabili se non si vuole nuocere alla posizione internazionale del nostro Paese. Più specificamente è stato documentato in modo preciso, senza alcuna replica, che le banche non hanno la possibilità di effettuare controlli veramente efficaci. Perché questo? Cosa vedono le banche? Cosa passa per le loro mani? Unicamente i documenti che gli operatori preparano e consegnano ad esse. Le banche non vedono alcuna merce, per cui sulla rispondenza della qualità e della struttura tecnica e merceologica delle merci descritte nei documenti la banca non ha alcuna possibilità di operare accertamenti.

Per convincersi di questo basta pensare che è sufficiente un qualche decimo di grado di umidità o di acidità in una partita di grano — ad esempio — a determinare variazioni di valore con molti zeri, oppure basta

5^a COMMISSIONE

36° RESOCONTO STEN. (18 gennaio 1979)

pensare all'impossibilità di giudicare l'effettivo valore non solo di impianti complessi, ma anche delle più modeste apparecchiature: macchine utensili e così via, fino ad arrivare al fatto ampiamente documentato che una merce identica viene venduta a prezzi diversi nei diversi mercati ai quali è destinata.

Quindi, o si effettua per ogni operazione una rinnovata inchiesta presso l'operatore che effettua la transazione, oppure non c'è alternativa a quei controlli fisici e merceologici che gli uffici doganali, che vedono passare la merce sotto i loro varchi, possono operare, in quanto le banche non possono fare altrettanto.

PIGA. Per quanto riguarda la domanda posta dal senatore Colombo e relativa all'atteggiamento delle aziende di credito ordinario e degli istituti di credito speciale nei confronti di una loro eventuale partecipazione al capitale delle imprese, è noto come questo argomento sia oggi assai dibattuto all'interno del sistema bancario.

La situazione è questa. Le aziende di credito ordinario non hanno mai dimostrato una particolare propensione ad intervenire nel capitale delle imprese e, men che meno, in quello delle imprese in difficoltà. Gli istituti di credito speciale, invece, anche perché preoccupati delle dimensioni raggiunte dai loro crediti in sofferenza, avevano ripetutamente manifestato in passato una loro disponibilità ad intervenire secondo gli strumenti che il Parlamento avesse elaborato. Tuttavia, poichè gli strumenti recentemente messi a punto dal Parlamento sono ancora d'incerta applicazione, gli istituti aspettano, di avere istruzioni e chiarimenti prima di procedere alla costituzione delle società consortili previste dalla legge e dirette ad avviare processi di risanamento nei settori più disastriati.

CAROLLO. Tutte le volte che si è trattato questo tema il sistema bancario ha sempre sostenuto di non essere nelle condizioni di poter esaminare partita per partita le varie transazioni commerciali ed è vero, ma ciò non significa che qualcosa non si

possa fare e quel che si può fare il sistema bancario lo ha sempre respinto. L'UIC e la dogana potrebbero, cioè, essere ammessi a controllare conti e transazioni presso le banche. Invece, in nome del segreto bancario le banche hanno rifiutato perché, mentre un ispettore della vigilanza è legato al segreto, l'UIC e la dogana non lo sarebbero ed allora questa circostanza ha destato preoccupazioni.

Il coordinamento, l'armonizzazione, l'integrazione nei poteri di vigilanza e controllo degli organi preposti non si sono avuti. Questo tema è pertinente a quello dell'autofinanziamento, perché non pochi capitali sono il frutto di un'accumulazione in positivo, ed invece di riversarsi sull'interno sono andati all'esterno, ragione per cui l'autofinanziamento è diventato un mito.

PRESIDENTE. Io volevo avanzare solo due domande.

La prima riguarda le garanzie. Vedo cioè nel documento dell'Associazione una considerazione per quanto la riguarda, in cui si afferma che « esse non costituiscono in genere un problema di rilevanza apprezzabile ». Ora devo dire che nel corso della nostra indagine abbiamo avuto, soprattutto da piccoli imprenditori del Mezzogiorno, una serie di rilievi in proposito: abbiamo sentito elencare una quantità di garanzie richieste, cioè, certamente non indifferente. Io capisco che, naturalmente, l'imprenditore si lamenta sempre di questo, e mi rendo conto che ciò rientra nell'ordine naturale delle cose; però il vostro documento continua: « Normalmente, infatti, la prestazione di garanzie non viene posta come condizione di concessione del credito se non nei casi in cui esse appaiano ragionevolmente necessarie; ciò che avviene soprattutto quando si tratti di nuovi affidati o di imprese, che, non essendo costituite in forma di società per azioni e non potendosi quindi contare su una autonomia patrimoniale, non offrono sufficienti garanzie ».

Vorrei quindi sapere se le garanzie, in qualche caso notevolmente onerose, non possano costituire elemento di remora a una delle questioni che per il Sud è di maggiore

rilevanza, cioè la possibilità per il piccolo imprenditore di assumere la dimensione imprenditoriale; e se, per un atteggiamento che per altro, dal punto di vista logico ed ortodosso, è perfettamente comprensibile, non si finisca così con l'averne un effetto economicamente ritardatore sullo sviluppo aziendale. Tanto più che una concezione forse eccessivamente formale delle garanzie non è vero che di per sé costituisca un elemento di controllo per quanto riguarda l'affidabilità.

Accade cioè talvolta che situazioni le quali, dal punto di vista delle garanzie, degli stati patrimoniali, di società per azioni, nonché dal punto di vista dell'affidabilità generale, sembrano perfettamente a posto di fronte ad una valutazione insufficiente di quelli che sono la gestione, l'andamento del mercato, le prospettive, la capacità imprenditoriale stessa, in realtà non lo sono affatto. E tanto più, aggiungo, ciò è confermato da episodi che lasciano riflettere. Per quanto riguarda l'EGAM, a parte tante altre considerazioni, non v'è dubbio che, come è stato giustamente ricordato, la garanzia dello Stato non esisteva e quindi si aveva solo una valutazione per la quale, dal punto di vista dell'affidabilità, l'Ente era a posto. È stata quindi un insufficiente esame del merito della situazione a portare alle note conseguenze, ma dal punto di vista formale la garanzia non c'era.

Vorrei citare anche un altro caso, quello di una società di proprietà americana alla quale un istituto di diritto pubblico ha concesso notevoli crediti senza richiedere la garanzia della casa madre, ma solo in relazione a quell'impresa. Ora sappiamo che nei metodi americani ciò è normale: quando la casa madre ha deciso di chiudere, comunque, l'istituto si è trovato come si può immaginare.

Chiedo allora: una valutazione del problema delle garanzie che vada, direi, nella direzione di una maggiore assunzione di rischio sarebbe compatibile con l'attuale ordinamento? Risponderebbe ad una funzione sicuramente economica per quanto riguarda la promozione, soprattutto nel Mezzogiorno, di una certa imprenditorialità? Questo non avviene senza rischi: è disposto il sistema bancario a correre tali rischi?

GOLZIO. Giustamente il collega Piga aveva fatto una distinzione tra istituti speciali e aziende di credito. Per queste ultime rispondo che il problema è stato sentito nel mondo bancario tanto che, proprio in questo momento, si sta discutendo in sede di Unione industriale di Milano su una serie di documenti che le imprese richiedenti il fido dovrebbero predisporre; documenti i quali dovrebbero, almeno in parte, sostituire le garanzie di carattere reale cui le alludeva.

Ora la legge bancaria, in alcuni casi, prevede delle garanzie; ma non solo a scarico di responsabilità o per fugare i rischi. Comunque il problema importante non è questo, bensì quello di trovare non formule giuridiche ma strumenti chiari e precisi che rendano possibile specialmente l'assistenza alle piccole e medie aziende, di cui si tratta. La difficoltà più rilevante da noi incontrata è rappresentata da una reciproca posizione di sfiducia. Da un lato, cioè, le aziende bancarie sono state spesso scottate; ricordiamo che il fido può anche essere concesso da un ente periferico molto lontano e quindi l'alta direzione — parlo di aziende molto articolate sul territorio — ha necessità di esercitare controllo sulle varie situazioni: dall'altro esiste un atteggiamento di sfiducia da parte del richiedente verso l'istituto bancario, cioè non vi è sempre la disponibilità a fornire tutte le informazioni richieste. Può darsi che ciò dipenda da incapacità tecnica, ma molto spesso ho dovuto occuparmi di casi in cui era evidentissima l'assoluta carenza d'informazione, o addirittura l'informazione errata.

Il problema è quindi di difficile soluzione, nel senso che comporterebbe da un lato una maggiore apertura del sistema a superare certi vincoli, ma anche, dall'altro, da parte dell'operatore che si rivolge al sistema, la comprensione del fatto che certe richieste non debbono essere considerate offensive bensì doverose, e sempre in una prassi di rapporto tra chi dà il credito e chi lo riceve. Non v'è dubbio, comunque, che si tratti di un problema molto sentito.

Per quanto riguarda gli istituti, la questione è diversa.

PIGA. Il problema delle garanzie è disciplinato dal legislatore, cosicchè occorre fare i conti con un complesso normativo già esistente.

Dal punto di vista concettuale la questione appare connessa non tanto alla quantità, quanto alla qualità delle garanzie, cosicchè, se vi fosse una maggiore partecipazione degli istituti creditori al capitale di rischio, il discorso potrebbe essere affrontato in termini nuovi.

PRESIDENTE. L'imprenditore ricorre al finanziamento perché il capitale di rischio è insufficiente.

PIGA. Ma riferivo alla rinuncia delle garanzie reali e delle ipoteche, poichè ci troviamo di fronte a piccole e medie aziende spesso situate su fondi la cui proprietà è divisa nell'ambito di un nucleo familiare.

FERRARI. Vorrei aggiungere un ulteriore elemento di preoccupazione: la valutazione *ex post* di certe determinazioni di affidamento ha oggi il sapore più intenso di un illecito di ordine penale. Oggi con molta facilità si può dire che quella determinata operazione non aveva tutti i crismi della legalità. Ciò, per istituti di carattere pubblico o per enti pubblici di carattere economico, è una grossa remora che sta venen-

do avanti con notevole intensità e supera le stesse problematiche relative all'identificazione di una capacità imprenditoriale e quindi ad un apprezzamento positivo. Inoltre si finisce col vedere soltanto le cose che falliscono, non quelle che vanno bene, tanto che in quei dieci o quindici casi che vanno male, dove la capacità imprenditoriale è superata o non c'è più, si ravvisa la negatività del comportamento dell'istituto, il quale, se avesse tenuto conto di tutto quello che successivamente si è venuto a sapere, avrebbe negato l'affidamento. Questa è una remora notevole e non ho bisogno di richiamare esempi anche clamorosi, diffusi in tutto l'arco delle aziende bancarie.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro domanda di parlare, possiamo considerare conclusa l'audizione.

Ringrazio i nostri interlocutori per aver accolto l'invito della Commissione fornendoci numerosi elementi di riflessione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle ore 13,45.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici
DOTT. RENATO BELLABARBA