

### DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori CAROLLO, RUBBI, TROTTA, PINTO Biagio,  
PARRINO, VALITUTTI e FRANZA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 21 GENNAIO 1984

Ricapitalizzazione del Banco di Napoli e del Banco di Sicilia

ONOREVOLI SENATORI. — Al di là dei pur considerevoli progressi conseguiti sul piano economico-sociale nelle regioni meridionali dopo oltre trent'anni di intervento straordinario e prescindendo dagli elementi di significativa dinamicità produttiva manifestatisi all'inizio degli anni '80 in questa parte del Paese, il Mezzogiorno rappresenta, a tutt'oggi, il problema di fondo su cui dovrà misurarsi l'economia nazionale nel prossimo decennio.

In un'ottica più allargata, qual è quella europea, nel nostro Paese operano ancora due realtà contrapposte: la prima, quella centro-settentrionale, proiettata verso un'integrazione quasi totale nelle economie più avanzate della Comunità; l'altra, quella meridionale, caratterizzata da fenomeni di emarginazione nell'ambito della CEE, che potrebbero accentuarsi nella futura Comunità a dodici.

*I rapporti del sistema bancario con l'ambiente operativo. Il ruolo storicamente svolto dagli antichi Banchi meridionali.*

In questo quadro, l'allineamento dell'economia meridionale con quelle più evolute del Centro-Nord e della intera Comunità dipenderà, senza dubbio, non solo da una più efficiente manovra di politica economica nazionale, condizionata in senso meridionalistico, ma anche dal ruolo più incisivo delle istituzioni creditizie, soprattutto di quelle a prevalente vocazione meridionale (Banco di Napoli, Banco di Sicilia e Banco di Sardegna). Queste ultime, infatti, risultano più idonee, per la loro struttura geografica, ad operare nella direzione di favorire ed accelerare il processo di collegamento, di integrazione e di perequazione delle differenti realtà economiche del Mezzogiorno da un lato e delle altre zone d'Italia e dell'Europa dall'altro.

Tutto questo attraverso la propria attività diretta, per l'appunto, a sostenere ogni tipo di iniziativa — industriale, commerciale, finanziaria, eccetera — che possa contribuire a migliorare il tessuto economico e sociale di questa parte del Paese.

Tale impegno — che affonda le sue radici nel tempo — trova già negli anni '30 uno dei più significativi esempi nell'azione del Banco di Napoli, che non trascurò di creare strumenti di credito in grado di stimolare il decollo del Mezzogiorno d'Italia, con una serie di iniziative culminate, nel 1938, nella costituzione dell'ISVEIMER.

Inoltre, nel periodo dal '27 al '43, l'Istituto estese notevolmente il suo campo d'azione: da un lato, esso aprì nel Mezzogiorno continentale 100 punti operativi; dall'altro, venne chiamato ad assorbire nella stessa area circa 166 sportelli di banche locali che, per vari motivi, non erano in grado di proseguire la loro attività.

Da questa azione di risanamento di così vasta portata del sistema bancario meridionale svolta dagli antichi Banchi (di Napoli e di Sicilia) è scaturita una serie di costi che un intermediario finanziario, spinto unicamente dalla logica del profitto, certamente non avrebbe accettato. Tali costi hanno finito con il condizionare pesantemente la gestione dei Banchi ostacolando per decenni il raggiungimento di livelli soddisfacenti di autofinanziamento e di conseguente patrimonializzazione; patrimonializzazione che nell'immediato dopoguerra risultava impraticabile da parte dell'azionista Stato. Il primo conferimento di una certa entità, ma comunque sempre del tutto insufficiente, si ebbe agli inizi degli anni '60. Per il Banco di Napoli, che nel periodo prebellico disponeva del patrimonio più cospicuo dell'intero sistema bancario (1,7 miliardi circa), questo apporto fu di soli 15 miliardi.

#### *Il problema della ricapitalizzazione delle istituzioni creditizie meridionali.*

Ad ogni modo, benchè sia opinione ormai acquisita che tra credito e sviluppo non intercorra un rapporto di causa ed effetto,

quanto piuttosto di reciproca interrelazione, non si può non attribuire alla leva creditizia il compito di stimolare, in tutti i modi possibili, l'economia dell'area nel cui ambito la banca è chiamata ad operare, soprattutto quando si tratti di zone (quali il Mezzogiorno) dove la forte disoccupazione rischia di creare tensioni e situazioni di crisi sociali difficilmente controllabili.

È ben noto, altresì, che in un'economia dualistica, come quella italiana, sulle istituzioni creditizie operanti nelle aree economicamente più evolute non gravano quei vincoli di varia natura (sociali, finanziari, economici, eccetera) che invece condizionano in genere la gestione del credito in zone più arretrate.

Pur riconoscendo che il sistema finanziario rappresenta contemporaneamente un elemento di causa ed effetto dello sviluppo, sono certamente indispensabili — anche se non sufficienti — per l'evoluzione di un'area la qualità e l'efficienza dei servizi bancari. Sono questi in effetti gli obiettivi che le istituzioni creditizie meridionali devono perseguire, per fornire un contributo sempre più concreto ad una crescita maggiormente equilibrata del Sud.

Tuttavia, perchè il sistema bancario — nella situazione di mercato in cui opera ed in quella prospettica in cui sarà chiamato ad operare — possa conseguire i risultati attesi in termini di efficienza e qualità dei prodotti offerti e divenire il motore trainante dell'economia, sembra indispensabile avviare a soluzione il problema dell'adeguamento dei fondi patrimoniali. Con l'aumento del capitale proprio si tratta, in altri termini, di porre le istituzioni creditizie nella condizione, oltre che di fronteggiare i rischi finanziari ed economici, anche di avvalersi di uno strumento (il patrimonio) per poter difendere ed espandere la presenza sul mercato nazionale ed estero. È appena il caso di ricordare che la dimensione del patrimonio viene presa a base per: la possibilità di acquisire partecipazioni ed immobili; la determinazione del limite di fido; il versamento della riserva obbligatoria; il rilascio di accettazioni bancarie; la competenza territoriale; l'operatività oltre il breve termine. Questo problema è

prioritario per gli istituti di credito di diritto pubblico (ICDP) operanti nel Mezzogiorno, ai fini di un più equilibrato processo di sviluppo del Sud e di una più completa affermazione della loro vocazione meridionalistica.

*La situazione del sistema bancario italiano con particolare riguardo agli ICDP meridionali.*

Studi recenti sul sistema bancario hanno dimostrato che:

1) l'adeguamento dei mezzi propri delle banche negli ultimi quattro anni è risultato insoddisfacente alla luce dei confronti internazionali;

2) questo adeguamento è stato ottenuto in buona parte utilizzando il risultato lordo di gestione e, in misura molto limitata, con apporti esterni di capitale; ciò significa che il rafforzamento è stato ottenuto a scapito del costo della intermediazione;

3) gran parte del miglioramento è dovuto alla crescita dei fondi rischi su crediti e oscillazione titoli che, in quanto poste rettificative dell'attivo, non sono voci a più autentico contenuto patrimoniale;

4) se si tiene conto degli incrementi degli immobili e delle partecipazioni, il cosiddetto *free capital* è aumentato in misura alquanto modesta;

5) esistono situazioni notevolmente diversificate all'interno del sistema bancario italiano. Il fabbisogno di capitale aggiuntivo è notevolmente concentrato nelle Banche di interesse nazionale e negli ICDP, presso i quali costituisce un multiplo abbastanza considerevole delle risorse generate dalla loro gestione su base annua. Ciò — come è stato autorevolmente osservato — è tanto più preoccupante in quanto, in una prospettiva di armonizzazione della disciplina prudenziale a livello della CEE, è prevedibilmente alle banche di cui sopra che verrà chiesto il maggiore sforzo di adeguamento ai livelli di capitale che verranno stabiliti, seppure dopo un adeguato periodo transitorio.

Si ritiene dunque necessario il ricorso ad apporti di capitale esterno, in grado di aumentare i mezzi propri senza provocare gli effetti negativi sopraindicati. Gli apporti esterni potranno venire dal mercato per le banche che istituzionalmente possono attingervi; per gli ICDP, che pure potranno aprirsi ai privati in seguito alle recenti modifiche degli statuti, il contributo dei risparmiatori potrebbe essere da solo non sufficientemente idoneo all'adeguamento dei mezzi propri. Per gli ICDP, dunque, il problema della ricapitalizzazione continua a porsi, in massima parte, a carico dello Stato che intende, così, salvaguardare la loro natura pubblica del resto da esso stesso conferita. L'intervento da parte dello Stato non assume, quindi, il carattere di assistenzialità, quanto piuttosto quello di apporto al capitale degli ICDP da parte del maggiore azionista: lo Stato. Tale impegno pubblico rappresenta, indubbiamente, un fatto di notevole portata ai fini soprattutto di una maggiore crescita sociale e civile del Mezzogiorno di cui tutte le componenti del Paese (politiche, economiche, finanziarie) devono farsi carico.

Nell'ambito degli ICDP, se si considerano quelli operanti prevalentemente nel Mezzogiorno, i dati di bilancio dell'82 evidenziano che, con riferimento alla sola azienda bancaria, gli ICDP meridionali presentano mediamente un grado di patrimonializzazione (patrimonio/mezzi amministrati; patrimonio/crediti in essere; patrimonio/immobili e partecipazioni) inferiore a quello degli ICDP del Centro-Nord.

Se si considera, poi, il complesso aziendale la situazione si deteriora ulteriormente specie per quel che concerne l'indice determinato dal rapporto patrimonio/crediti in essere (9,44 media ICDP meridionali; 14,97 media ICDP del Centro-Nord).

A tale riguardo, peraltro, è il caso di ricordare che le norme contenute nella legge n. 23 del 1981 nonché quelle successive, correlando le possibilità operative delle Sezioni di credito speciale degli ICDP alla dimensione patrimoniale, hanno finito con il condizionare pesantemente l'operatività delle Sezioni a sostegno dell'economia meridionale.

Tra i Banche meridionali, il Banco di Napoli presenta, sia per l'azienda bancaria che per il complesso aziendale, gli indici più bassi: risulta cioè sottocapitalizzato non solo rispetto alla media degli ICDP, ma anche rispetto agli altri ICDP meridionali.

*Criteri da adottare per l'adeguamento dei fondi patrimoniali degli ICDP meridionali.*

La situazione sopra delineata risulta particolarmente grave se si considera che i Banche meridionali si trovano ad operare prevalentemente in un'area caratterizzata da un maggior rischio dell'attività bancaria rispetto al Centro-Nord.

Come è stato osservato, è plausibile assumere che l'universo delle imprese meridionali presenti un rischio medio superiore a quello imputabile ad operazioni di finanziamento condotte con il corrispondente universo delle imprese del Centro-Nord. Anzitutto, è da sottolineare, per l'intermediario, una ridotta possibilità di suddivisione dei rischi sotto il profilo territoriale; nel senso che molti settori o linee produttive (specie quelli di punta, di maggior successo in questi difficili anni) sono scarsamente rappresentati nel Mezzogiorno. Vi è quindi una potenziale domanda di finanziamenti (quella che sarebbe sistematicamente meno soggetta a rischio) che è, nel Mezzogiorno, particolarmente scarsa. Al contrario, sappiamo che settori e produzioni in particolare difficoltà in questi anni sono concentrati specialmente nel Mezzogiorno. Tutto ciò, in definitiva, rende più arduo, per l'intermediario finanziario meridionale, espandere la propria attività mantenendo al contempo un'adeguata copertura dei rischi.

L'obiettivo di capitalizzazione dei Banche meridionali dovrebbe dunque tendere in primo luogo a raggiungere la media degli ICDP con sede al Centro-Nord; in secondo luogo è necessario compiere uno sforzo aggiuntivo, tenendo conto che i Banche meridionali si trovano ad operare in un'area caratterizzata da maggiore rischio.

D'altro canto, tali esigenze sono già venute, in un recente passato, all'attenzione del Parlamento durante l'iter parlamentare che

ha condotto all'approvazione della legge n. 23 del 1981, concernente « Conferimenti al capitale e al fondo di dotazione di istituti ed enti di credito di diritto pubblico ». Il dibattito seguito alla fase di predisposizione del suindicato provvedimento evidenziava che i conferimenti dello Stato risultavano ancora insufficienti a fronteggiare rischi di perdite e sottolineava il fatto che un adeguato grado di ricapitalizzazione potesse servire a migliorare l'immagine degli istituti di credito a livello europeo e a consentire una più agevole concorrenza con le analoghe istituzioni estere, specie alla luce della direttiva CEE (art. 6) in forza della quale le analisi di bilancio saranno fondate sui cosiddetti coefficienti di solvibilità, che introducono una serie di rapporti fra i fondi e varie poste di bilancio dell'attivo e del passivo.

*La quantificazione del fabbisogno di « mezzi propri » degli ICDP meridionali.*

A questo punto occorre quantificare il fabbisogno di « mezzi propri » che i Banche pubblici del Mezzogiorno dovrebbero conseguire per assolvere con puntualità ai loro impegni meridionalistici.

Il patrimonio del Banco di Napoli risulta pari, a fine 1982, dopo l'applicazione della legge Visentini-bis, a 852,9 miliardi di lire; i crediti in essere del complesso aziendale pari, alla stessa data, a 11.289,5 miliardi (da cui il rapporto di 7,55). Per elevare il coefficiente sino alla media degli ICDP (13,07) occorrerebbe un aumento del patrimonio pari a 622,6 miliardi; per raggiungere il livello degli ICDP con sede al Centro-Nord (14,97) l'incremento del patrimonio dovrebbe essere pari a 837,1 miliardi. In quest'ultima ipotesi, che è la più ragionevole, il patrimonio del Banco dovrebbe attestarsi su 1.690 miliardi.

Ma non basta: occorre anche tentare di quantificare il maggior rischio che caratterizza l'attività bancaria nel Mezzogiorno. In proposito ci si può servire del divario di reddito *pro capite* tra Centro-Nord e Sud. L'ultimo rapporto sull'economia del Mezzogiorno curato dalla SVIMEZ indica che nel 1981 il prodotto per abitante nel Sud era uguale al

62,7 per cento di quello del Centro-Nord. Ne deriva che, fatto pari a 100 il reddito *pro capite* del Mezzogiorno, lo scarto percentuale tra le due aree è pari al 59,5 per cento.

Al valore del patrimonio precedentemente calcolato — pari a 1.690 miliardi — vanno dunque aggiunti altri 1.005,5 miliardi, raggiungendo i 2.695,5 miliardi.

Ciò significa che l'attuale fabbisogno di capitale aggiuntivo del Banco di Napoli può essere ragionevolmente stimato in 1.842,6 miliardi.

Seguendo lo stesso criterio adottato per il Banco di Napoli, l'apporto al fondo di dotazione del Banco di Sicilia dovrebbe essere pari — sempre in riferimento ai dati del bilancio '82 — a 1.250,2 miliardi.

Il terzo dei Banchi meridionali, quello di Sardegna, perchè di assai più recente costituzione, è stato dotato di mezzi propri in misura tale da consentirgli una gestione in grado di far fronte sinora alle « storiche » distorsioni che pur caratterizzano l'ambiente di prevalente operatività di questo Istituto.

In altri termini, per il Banco di Sardegna — diversamente da quanto verificatosi per gli altri due ICDP — non si pongono, per fortuna, problemi di sottocapitalizzazione se si considera che tutti e tre gli indici più significativi del grado di patrimonializzazione (patrimonio: *a*) massa amministrata; *b*) crediti in essere; *c*) immobili e partecipazioni) mostrano valori superiori sia alla media degli ICDP che a quella degli ICDP meridionali e del Centro-Nord.

#### *Modalità tecniche per la ricapitalizzazione del Banco di Napoli e del Banco di Sicilia.*

L'aumento dei capitali di fondazione e di dotazione dei due Banchi meridionali si può configurare come segue:

*a*) emissione da parte del Banco di Napoli e del Banco di Sicilia di obbligazioni de-

cennali emesse alla pari per un importo, rispettivamente, di 1.850 miliardi di lire e di 1.250 miliardi di lire;

*b*) i due Banchi potranno collocare tali titoli presso i risparmiatori ed incassare, nei tempi in cui riusciranno a collocarli, i relativi importi;

*c*) ai due Banchi lo Stato rimborserà i titoli emessi in dieci rate, di cui la prima con scadenza al 31 dicembre 1984;

*d*) l'onere degli interessi, da corrispondere semestralmente durante la vita dei titoli, è a totale carico dei due Banchi; inoltre il tasso effettivo annuo di remunerazione sarà fissato nella misura di 4,5 punti al di sotto del *prime rate* (attualmente pari a 18,75 per cento che, ridotto di 4,5 punti percentuali, porta a un tasso del 14,25 per cento; le tre Banche di interesse nazionale pagano all'IRI un dividendo del 14 per cento);

*e*) sotto l'aspetto fiscale, infine, i titoli sono assimilabili a quelli pubblici, e quindi esenti da qualsiasi imposta, presente o futura, e sono automaticamente stanziabili.

#### *Conclusioni.*

In base alle considerazioni fin qui formulate è lecito concludere che dalla ricapitalizzazione degli antichi Banchi meridionali deriveranno i seguenti vantaggi:

l'espansione dell'area complessiva dell'attività;

la ulteriore riduzione del costo dell'intermediazione;

l'espansione della presenza all'estero.

Tutto ciò allo scopo di convogliare nel Mezzogiorno, dall'interno del Paese e dall'estero, un volume di risorse finanziarie adeguato alle necessità dell'area al costo più basso possibile.

**DISEGNO DI LEGGE****Art. 1.**

Il Tesoro dello Stato è autorizzato al pagamento di 10 rate annuali per un importo complessivo di lire 3.100 miliardi da destinare all'aumento del capitale di fondazione e dei fondi di dotazione del Banco di Napoli e del Banco di Sicilia. Tale importo sarà così ripartito:

Banco di Napoli: lire 1.850 miliardi, di cui lire 24 miliardi per l'esercizio 1984 e lire 202,9 miliardi all'anno per il periodo 1985-1993;

Banco di Sicilia: lire 1.250 miliardi, di cui lire 16 miliardi per l'esercizio 1984 e lire 137,1 miliardi all'anno per il periodo 1985-1993.

**Art. 2.**

Il Banco di Napoli e il Banco di Sicilia destineranno, con decreto del Ministro del tesoro, sentito il Comitato interministeriale per il credito e il risparmio, le somme di cui all'articolo 1 ad aumento dei rispettivi capitali di fondazione e di dotazione.

**Art. 3.**

L'aumento dei capitali di fondazione e di dotazione del Banco di Napoli e del Banco di Sicilia si realizzerà attraverso l'emissione da parte del Banco di Napoli e del Banco di Sicilia di due serie speciali di obbligazioni decennali emesse alla pari, per l'ammontare complessivo di lire 3.100 miliardi.

I titoli di cui al precedente comma sono assimilabili agli altri titoli pubblici, e quindi esenti da qualsiasi imposta presente e futura, e sono automaticamente stanziabili.

I due Banchi meridionali — ciascuno nell'ambito delle rispettive quote di aumento dei capitali di fondazione e di dotazione — potranno collocare i titoli presso i risparmiatori.

Il rimborso dei titoli sarà effettuato da parte dello Stato in 10 rate annuali, di cui la prima, con scadenza al 31 dicembre 1984, di lire 24 miliardi per il Banco di Napoli e lire 16 miliardi per il Banco di Sicilia e le successive di lire 202,9 miliardi e di lire 137,1 miliardi rispettivamente per il Banco di Napoli ed il Banco di Sicilia.

#### Art. 4.

L'interesse da corrispondere sui titoli di cui al precedente articolo 3 è semestrale ed è ragguagliato ad un tasso effettivo annuo inferiore di 4,5 punti al *prime rate* calcolato dall'Associazione bancaria italiana.

L'onere degli interessi dei titoli è a carico del Banco di Napoli e del Banco di Sicilia.

#### Art. 5.

All'onere derivante dall'applicazione della presente legge si farà fronte, per il 1984, mediante compensazione, per l'importo di lire 40 miliardi, delle voci del Ministero del tesoro da includere nel Fondo speciale di conto capitale, tabella C, di cui alle « Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1984) ».

Alla copertura delle restanti lire 3.060 miliardi si farà fronte, per ciascuno degli anni finanziari che vanno dal 1985 al 1993, con corrispondente iscrizione in specifici capitoli di spesa degli stati di previsione del Ministero del tesoro.