

loro; e allo scontro parlamentare denso di incognite, avrebbero preferito il mantenimento della situazione attuale.

Di tutti i problemi che sono dibattuti nei progetti di legge affronterò quelli che riguardano il sistema bancario e la Banca d'Italia, sperando su questi di poter esprimere qualche osservazione utile.

La radicale riforma del sistema bancario, che a partire dal 1992 ne ha sconvolto la struttura, non ha sciolto alcuni nodi fondamentali. Il primo, è il nuovo rapporto del sistema bancario con il sistema produttivo. Il secondo, sono gli strumenti e i metodi di vigilanza sul sistema bancario. Il terzo, è il rapporto dell'autorità di vigilanza con le autorità politiche.

Per quanto riguarda il primo aspetto, la caduta della competitività del sistema produttivo nazionale ha prodotto crisi industriali che hanno coinvolto alcuni dei pochi grandi gruppi sui quali l'Italia può contare. Per la rilevanza sociale ed economica che tali crisi rivestono, il sistema bancario è stato ed è impegnato in operazioni di intervento di importanza eccezionale. Poiché la rilevanza dei crediti che sono concessi richiede garanzia di natura azionaria, il sistema bancario si è trovato ad essere spesso compartecipe della proprietà e talvolta anche della gestione di medie e grandi industrie. La Banca è stata chiamata, e questo è il fatto nuovo, a sostituirsi nella proprietà, quando quest'ultima ha manifestato inefficienza o impossibilità di andare avanti.

Sono numerosi i casi nei quali questa fattispecie si è verificata, ma quello più noto appartiene ad una prospettiva purtroppo vicina. Se il gruppo di istituti bancari creditori della FIAT decidesse di convertire in azioni i suoi crediti, le singole banche insieme diventerebbero l'azionista di maggioranza relativa del più grande gruppo industriale italiano. Ciò non creerebbe scalpore in Europa, perché fatti di questo genere sono già avvenuti e in altrettanto grande misura in Germania. Da ciò consegue però che il sistema bancario dovrà divenire in futuro il pilastro

sul quale impostare prima il consolidamento e poi la crescita di parti importanti dell'economia italiana.

Questo nuovo ruolo del sistema bancario spiega la ragione per la quale la proprietà di singoli istituti di credito è sempre maggiormente contesa a livello nazionale ed internazionale, non solo nell'ambito del sistema, ma anche tra detentori di capitali che con il sistema non hanno nulla in comune e poiché il rendimento normale degli investimenti in aziende di credito non appare particolarmente interessante, le ragioni di questa corsa agli sportelli sono evidentemente altre. Il caso della Banca nazionale del lavoro è emblematico.

Veniamo al secondo punto. È in questo quadro che devono essere riesaminati i poteri e i compiti delle istituzioni alle quali l'ordinamento dei paesi europei ha affidato il controllo dei sistemi bancari. Nel nostro caso, è soprattutto la Banca d'Italia.

Bisogna basarsi su un presupposto: la materia creditizia è l'unico settore dell'economia nazionale al quale i padri costituenti dedicarono una definizione specifica. L'articolo 47 della Costituzione recita testualmente: « La Repubblica (...) disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito ». Nessun altro settore ha avuto questo privilegio.

La Costituzione non precisò l'organo o gli organi ai quali doveva competere governare la materia creditizia. Si può, peraltro, ragionevolmente ritenere che i costituenti abbiano inteso conferire rilievo costituzionale alla posizione già assunta in quel momento nell'ordine giuridico dalla Banca d'Italia e dal suo Governatore, anche senza operare un vero e proprio loro formale inquadramento tra gli organi costituzionali.

Il quesito al quale deve rispondere il testo che stiamo esaminando è se vigilanza sul sistema del credito e controllo della concorrenza debbano rimanere nella responsabilità della Banca d'Italia o dividersi: vigilanza alla Banca d'Italia e concorrenza alle autorità proposte a questo compito per tutto il sistema economico.

A mio parere — sono dolente di essere d'accordo con il ministro —, supervisione bancaria e tutela della concorrenza tra banche sono compiti strettamente connessi che si saldano tra loro. Militano a favore dell'affidamento delle due funzioni alla stessa autorità alcuni fatti fondamentali: l'assoluta peculiarità del sistema bancario nel suo insieme, la sua nuova centralità rispetto al sistema produttivo, il potere di condizionamento che detiene nei confronti di tutti gli altri settori economici. Vi è, inoltre, da osservare che il sistema normativo attuale, affidando alla Banca d'Italia la vigilanza della concorrenza, ha teso ad affiancare l'obiettivo della stabilità a quello dell'efficienza e della competizione, muovendosi dal concetto che si tratta di valori complementari che si rafforzano a vicenda e non di obiettivi in conflitto tra loro, perché la sana e prudente gestione è condizione fondamentale per l'esercizio del credito.

Veniamo al terzo punto. Il rapporto delle autorità di vigilanza con le autorità politiche è sempre stato basato, perlomeno teoricamente, sulla reciproca indipendenza. Cosa si intende per indipendenza? Lo spiegò molti anni or sono il governatore Guido Carli, nelle considerazioni finali del maggio del 1963 (quarant'anni fa) con queste parole: spetta a noi difendere la nostra indipendenza dal potere politico, senza che ciò implichi, in alcuna circostanza, insubordinazione, indipendenza cioè intesa nel senso di contrapposizione dialettica tra gli organi dello Stato, il compito della Banca d'Italia essendo quello di offrire la propria collaborazione entro limiti in cui nel nostro convincimento (ecco il punto più serio e più duro) essa non riesce pregiudizievole per il mantenimento della stabilità monetaria, che è il fine ultimo.

È da notare che questa conclusione, così precisa, era modulata come una parafrasi della legge istitutiva della Deutsche Bundesbank in Germania. La formula fu poi mutuata esattamente dalla legge francese nell'agosto del 1993 e dall'articolo 105 del Trattato di Maastricht, che recita testualmente: l'obiettivo principale del si-

stema delle banche centrali europee è il mantenimento della stabilità; fatto salvo questo obiettivo, il sistema delle banche centrali europee sostiene le politiche economiche generali della comunità, al fine di contribuire alla realizzazione degli obiettivi della comunità stessa.

Sono quindi molto complessi i rapporti che si sono creati nel tempo fra le banche centrali europee e i Governi dei rispettivi paesi. Penso a quando — tutti noi che non siamo più giovani lo ricordiamo — il Governatore della Banca d'Italia, Guido Carli, partecipava alle riunioni del Consiglio dei ministri; si leggeva nell'ANSA che il Consiglio dei ministri si riuniva alla presenza del Governatore della Banca d'Italia (oggi sarebbe impossibile e assurdo); ma bisogna riconoscere che l'Italia è uno dei paesi nei quali la Banca centrale opera in condizioni di maggiore indipendenza. Questa sua posizione di autonomia è dovuta ad un gruppo di uomini che nel secolo scorso contribuirono in modo determinante alla creazione di quella legge bancaria che — lo dico dal mio punto di vista — ha regolato bene il sistema per oltre mezzo secolo. I nomi di questi uomini, formati tutti alla scuola di Francesco Saverio Nitti, si scrivono nella storia economica del paese: Bonaldo Stringer, Alberto Beneduce, Donato Menichella, Francesco Giordani. Essi erano convinti — parliamo degli anni Venti e anche oltre — che fosse necessario mantenere alto il livello di autonomia della Banca centrale e assicurare alla banca stessa un amplissimo potere di autoregolamentazione per preservarla dalle mutevoli situazioni politiche. Fu così che la Banca d'Italia fu tra le prime banche centrali europee ad essere investita fin dal 1926 della responsabilità totale di supervisione sulle aziende di credito.

GIORGIO LA MALFA. Per delega del Tesoro !

NERIO NESI. Dobbiamo a Paolo Baffi, il non dimenticato Governatore, di avere dato, 25 anni fa, una definizione moderna di cosa si intenda per indipendenza; nel-

l'assemblea dei partecipanti del 31 maggio 1979 egli disse testualmente: le azioni delle banche centrali sono uscite dal silenzio, forse per non più ritornarvi. Frasi preveggenti. Ma, ancora più importante (leggo testualmente le sue parole): se quel silenzio è stato in passato percepito come garanzia di indipendenza, oggi l'indipendenza si realizza nel rendere conto esplicito della propria azione in modi e tempi che non ne compromettono l'efficacia. Cioè la Banca d'Italia deve rispondere di quello che fa.

Queste parole costituiscono forse per adesso e per il futuro quella che potrebbe essere la linea generale dei rapporti tra la Banca d'Italia e il Governo del paese. Ma a quale autorità politica la Banca d'Italia deve, secondo le parole di Paolo Baffi, rendere conto esplicito delle proprie azioni? Non vi è dubbio, a mio parere, che, fermi rimanendo i poteri del Parlamento, questa autorità politica debba essere il comitato interministeriale per il credito e il risparmio, ed è questo l'organo che dobbiamo quindi mantenere e rafforzare, perché, se il Parlamento decidesse che la Banca d'Italia mantenga e rafforzi i suoi poteri anche di concorrenza, la Banca d'Italia dovrà in qualche modo rispondere a qualcuno. Nessuno in questo paese risponde a nessun altro; solo il Parlamento, perché risponde a 60 milioni di cittadini.

Infine, vi sono due problemi strutturali della Banca d'Italia che devono essere affrontati: la durata dell'incarico del Governatore e la natura del capitale della Banca d'Italia. Per quanto riguarda la durata della carica del Governatore, condivido quanto già previsto nell'articolo 28 del progetto di legge e consiglieri peraltro che la durata della carica coincidesse — lasciando agli organi competenti della stessa banca — con quella del Governatore della Banca centrale europea, che è di otto anni. Per quanto riguarda infine la natura del capitale della Banca d'Italia, siamo di fronte ad una tale anomalia — cioè il fatto che i suoi partecipanti siano tutti istituti privati e in gran parte istituti controllati

dalla stessa Banca d'Italia — che la sua modificazione, signor ministro, non è ulteriormente rinviabile.

Signor ministro, mi sia consentita un'osservazione finale; quello all'attenzione del Parlamento è, per così dire, un vero e proprio esame di riparazione riguardante pressoché tutti i sistemi industriali, finanziari e bancari del paese. Non solo; concerne anche gli organismi pubblici e privati chiamati dalla legge a controllarli: collegi sindacali, società di revisione e certificazione, Banca d'Italia, commissione di vigilanza sulle Borse.

L'esame di riparazione si è reso necessario perché in alcune grandi imprese si sono verificati fatti delittuosi che hanno provocato danni gravi per le imprese stesse, danni ancora più gravi per migliaia di risparmiatori, nonché, soprattutto, un discredito generalizzato — come riferiva anche il ministro — dell'intero sistema Italia agli occhi di interessati osservatori internazionali, quasi gli stessi potessero restare estranei a tali vicende.

Di questi fatti criminosi, sono stati certamente responsabili i proprietari e gli alti dirigenti di quelle imprese, che sono in attesa di giudizio; ma, pur in una doverosa gerarchia di responsabilità, non si possono ignorare le colpe — colpe! — di coloro i quali, per forza di legge o per dovere professionale, erano tenuti a vedere, a votare, a riferire, a denunciare. Ci riferiamo innanzitutto ai collegi sindacali; ma ci riferiamo anche alle società di revisione e di certificazione, italiane e straniere. Non possiamo poi sottacere un altro elemento; è poco plausibile che le banche, le quali fornivano mezzi finanziari a quelle imprese, non si rendessero conto della situazione reale delle medesime. È vero che, in presenza di presidenti di aziende — peraltro, cavalieri del lavoro — i quali falsificavano materialmente la documentazione contabile, ordinando ai loro collaboratori di distruggere gli strumenti elettronici che la contenevano, non era impossibile cadere in tale errore; ma, poiché questi metodi sono durati per anni, non dovevano sfuggire ad occhi che dobbiamo ritenere esperti.

PRESIDENTE. Onorevole Nesi...

NERIO NESI. La magistratura civile e penale farà il suo dovere; il Parlamento è chiamato a modificare la legislazione attuale, la quale ha consentito che questi fatti accadessero. È un compito difficile, che bisognerà affrontare serenamente, senza limitare l'area delle libertà operative e l'indipendenza istituzionale delle autorità preposte al settore.

Ma noi dobbiamo anche imporre controlli degli organi dello Stato di natura e portata tale da non far dire ad alta voce a molti stranieri quanto si sta già sussurrando in tutte le capitali europee ovvero che, mentre negli Stati Uniti d'America analoghi fatti sono stati immediatamente e penalmente colpiti, in Italia tutto finirà, per così dire, a « tarallucci e vino ». Ciò, il Parlamento italiano, non potrà consentirlo (*Applausi dei deputati dei gruppi Misto-Comunisti italiani e dei Democratici di sinistra-L'Ulivo*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Armani. Ne ha facoltà.

PIETRO ARMANI. Signor Presidente, signor ministro dell'economia e delle finanze, onorevoli colleghi, fino ai primi anni Novanta, quando ancora la lira era inserita nel sistema monetario europeo — antenato dell'euro, dal quale la nostra moneta nazionale doveva uscire precipitosamente nel 1992 a causa di una tempesta speculativa improvvisa ed imponente, dando luogo poi alla sua ultima svalutazione competitiva —, il risparmio degli italiani, quando non era parcheggiato a breve nei conti correnti di un sistema bancario ancora prevalentemente in mano pubblica, veniva investito nei titoli di Stato, BOT ordinari, pluriennali e certificati di credito del Tesoro.

L'ampio impiego del risparmio interno in titoli del debito pubblico garantiva interessi consistenti apparentemente privi di ogni rischio di insolvenza da parte del debitore, il quale finanziava il proprio disavanzo di bilancio con periodiche emissioni di titoli, producendo, così, nel con-

testo dei servizi di pubblica utilità ad alto costo forniti da aziende e amministrazioni pubbliche garantite da private monopolistiche, un meccanismo di sostanziale scambio tra lo Stato ed i cittadini ma anche un'endemica inflazione interna. A questa, peraltro, si aggiungeva l'inflazione importata, indotta dall'alto costo della bolletta energetica, alimentata dalle importazioni petrolifere rese particolarmente onerose dai due *shock* dei prezzi del greggio, risalenti ai periodi 1973-1974 e 1980-1981; *shock* successivamente, in parte, rientrati ma largamente cronicizzati, almeno per il nostro paese, dalla forte crescita della domanda e dell'economia negli anni Ottanta, capace di accentuare la nostra dipendenza energetica, anche a seguito della rinuncia al nucleare.

In ogni caso tale circuito vizioso, finché è durato — ossia fino al periodo successivo alla crisi della lira ed alle imponenti misure finanziarie statali di aggiustamento che l'hanno seguita —, consentiva una chiusura al nostro interno del sistema di impiego di larga parte del risparmio delle famiglie, che veniva investito nei titoli di Stato, capaci di offrire un rendimento reale sicuro e superiore all'inflazione interna, a sua volta in gran parte generata, nel modo predetto, dalla stessa finanza pubblica in cronico disavanzo. Si trattava di un'inflazione che, accompagnata da una elevata fiscalità — anche generatrice di evasione —, rappresentava una tassa occulta accettata un po' da tutti: dai risparmiatori, perché neutralizzata dai rendimenti dei loro investimenti in BOT e CCT; dai lavoratori, perché almeno parzialmente attenuata o recuperata dalla scala mobile; pagata tuttavia da tutti gli italiani, in quanto consumatori, perché scaricata nei prezzi al dettaglio dei fornitori di merci e servizi, sia prodotti all'interno del paese sia importati.

La crisi della lira del 1992 e i primi impegni europei di pesante risanamento dei conti pubblici, caratterizzati, peraltro, più da inasprimenti fiscali che da contenimento della spesa corrente e imposti ai Governi italiani a partire da allora ed in vista dell'ingresso nella moneta unica eu-

ropea, hanno messo in moto rapidamente l'apertura ai sottoscrittori stranieri nel collocamento per le successive — e sempre imponenti — emissioni di titoli del nostro debito pubblico, allo scopo di sfruttare le consistenti riduzioni dei tassi di interesse emerse a livello mondiale a seguito del superamento delle precedenti turbative valutarie e della crescente globalizzazione degli scambi e dei mercati.

In questa sede non vogliamo certamente affermare che il mercato delle emissioni dei nostri titoli di Stato non dovesse aprirsi gradualmente ai collocamenti internazionali, anche se oggi possiamo mettere legittimamente sotto accusa il modo in cui i Governi, dal 1995 al 2001, hanno voluto entrare precipitosamente e confusamente nell'euro, soprattutto per più o meno palesi ragioni di prestigio. Tale obiettivo avrebbe potuto essere conquistato, ben più significativamente, preparando il pur necessario ingresso nell'euro con maggiore gradualità, contrattando più efficacemente e duramente il rapporto di cambio tra moneta unica e vecchia lira e, soprattutto, programmando un risanamento dei conti pubblici operato con minori aggravii di tassazioni ordinarie, con minor ricorso ad imposte straordinarie, solo in parte restituite dopo l'adesione (ricordo, in proposito, la tassa sui conti correnti bancari, certamente incostituzionale all'epoca), con assai maggiori riduzioni delle spese correnti e minori tagli di quelle in conto capitale. Ciò, per evitare che il nostro paese rispettasse tale appuntamento entrando nella moneta unica economicamente indebolito e in forte calo di competitività, anche per le mancate o ridotte riforme strutturali introdotte nell'apparato produttivo e nel sistema di *welfare*, nonché avendo avviato troppo convulsamente la pur necessaria privatizzazione delle grandi imprese a controllo pubblico, con il solo obiettivo di fare cassa e non avendo, nel contempo, un disegno di politica industriale capace di preservare e rilanciare il ruolo di alcuni campioni nazionali, dei quali oggi lamentiamo la carenza o la debolezza.

In ogni caso, a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, il popolo dei risparmiatori in BOT e CCT (in precedenza tanto utile per la finanza pubblica del nostro paese); che con i suoi investimenti — e con le imposte pagate in quanto popolo di contribuenti — poteva finanziare le croniche inefficienze del sistema paese, si è trovato, di fatto, abbandonato a se stesso, privo dei rendimenti elevati e sicuri dei propri impegni finanziari in titoli di Stato, (rendimenti necessari ad integrare, tra l'altro, il proprio reddito spendibile) e alla ricerca affannosa di altri impieghi di comparabile sicurezza e redditività che il mercato — e per primo il settore pubblico — non si è preoccupato di garantire, anche per l'endemica assenza di investitori istituzionali sufficientemente forti ed esperti, come avviene, in molti paesi industrializzati, con i fondi pensione.

Né le affrettate e confuse privatizzazioni delle imprese a partecipazione statale, spesso già quotate in borsa, sono riuscite a creare (come, ad esempio, è avvenuto in Gran Bretagna) un popolo di azionisti stabili. Le vendite delle società pubbliche, infatti, non sono servite certo a rafforzare il nostro sistema produttivo, né tanto meno a ridurre stabilmente il debito pubblico alimentato dalla persistenza dei disavanzi del bilancio di parte corrente, né, infine, in molti casi, a liberalizzare il mercato dei servizi di pubblica utilità (ove spesso ai monopoli statali si sono sostituite posizioni dominanti o, ancora, quasi monopolistiche in mani private).

Privi ormai del comodo, sicuro e redditizio rifugio rappresentato dai titoli di Stato, le cui successive emissioni (per lucrare, come ho detto, il calo internazionale dei tassi e quindi ridurre l'onere di bilancio per il servizio interessi) sono state progressivamente aperte ai sottoscrittori professionali stranieri — tanto che oggi ben oltre la metà del nostro debito pubblico è nei loro portafogli finanziari —, a loro volta molto sensibili ovviamente ai *diktat* delle tre maggiori società internazionali di *rating*, i risparmiatori italiani, tradizional-

mente cassetisti e « *rentiers* », hanno dovuto scoprire a loro spese i rischi del mercato globalizzato dei capitali.

Non potendo avere in casa propria, fra l'altro, nemmeno un mercato azionario sufficientemente ampio e diversificato (la borsa di Milano — lo sappiamo — è una pulce non solo rispetto a quella di Londra, ma è anche significamente più piccola rispetto a quelle di Parigi e di Francoforte), non potendo trovare un collocamento azionario adeguato, per la tradizionale idiosincrasia del nostro capitalismo familiare a ricorrere al finanziamento di terzi attraverso il reperimento di capitale di rischio mediante il collocamento delle proprie società in borsa, i risparmiatori nazionali hanno dovuto scoprire le emissioni obbligazionarie di imprese industriali, di banche e di società finanziarie, perseguendo più il rendimento possibilmente comparabile a quello dei vecchi titoli del nostro debito pubblico che non la valutazione del rischio che quel rendimento poteva comportare. Né, purtroppo, qualcuno si è preoccupato di guidarli in questa valutazione.

Non possiamo oggi dire, perciò, che lo Stato (passato ai collocamenti sul mercato internazionale), come pure le banche e gli altri operatori finanziari si siano preoccupati eccessivamente di educare i loro clienti a valutare attentamente il rapporto fra rendimento e rischio connesso ad ogni emissione di titoli obbligazionari da parte di soggetti industriali interni ed esteri (compresi — ahimè — alcuni disinvolti Stati sovrani), in quanto impegnati essi stessi sia a difendere la propria immagine per tutelare il proprio *rating*, sia ad attrezzarsi per il nuovo clima di concorrenza che con le privatizzazioni e le concentrazioni — specie nel settore creditizio nazionale, incoraggiato e vigilato dalla Banca d'Italia — si andava sviluppando rapidamente anche nel nostro paese.

Questo spiega alcuni infortuni subiti dal risparmio nazionale con titoli emessi da imprese entrate in sofferenza finanziaria o in crisi industriale nel contesto recessivo di bassa crescita, che da tempo vive l'economia italiana impegnata ad at-

trezzarsi con maggiore competitività per le sfide della globalizzazione: con ciò portandosi dietro, peraltro, oneri fiscali più elevati, costi del lavoro più pesanti in rapporto alla produttività, oneri impropri vari, dovuti alla scarsa efficienza della pubblica amministrazione centrale e locale e ad una legislazione societaria e fallimentare non ancora adeguata ai nuovi tempi.

Tutto ciò spiega l'importanza e l'urgenza della proposta di legge per la tutela del risparmio che oggi iniziamo a discutere in quest'aula e che ha tardato a giungervi solo per il deprecabile tentativo anomalo — il ministro dell'economia e delle finanze ha parlato di « mine » — e, in definitiva, controproducente di agganciarvi surrettiziamente norme in materia di autorità di vigilanza sul mercato finanziario e sul credito, che con la tutela effettiva dei risparmiatori — interessati soprattutto a regole chiare in materia di governo societario e trasparenza delle emissioni azionarie ed obbligazionarie, di rigore da parte delle società di certificazione dei bilanci, di conflitti di interessi tra banche e imprese e di sanzioni in materia di infrazioni e di reati societari — poco o nulla hanno a che fare.

Questa situazione di stallo è nata, purtroppo, anche a seguito del modo con il quale è stata avviata, condotta e conclusa l'indagine conoscitiva parlamentare sul mercato finanziario, proposta sull'onda emotiva di alcuni gravi casi di *default* che sono emersi a partire dal 2002-2003 (Cirio, Parmalat, Giacomelli e così via) a carico di alcune primarie società quotate, generose emittenti in passato di obbligazioni collocate anche sul mercato nazionale. Tutti questi episodi sono ora oggetto di processi penali a carico dei responsabili e, in contemporanea, di faticose ricostruzioni industriali dei gruppi in crisi ad opera di valenti commissari giudiziari e governativi che ne stanno risanando le strutture produttive superstiti dopo alienazioni, azioni revocatorie, recupero di crediti e cespiti.

In tale contesto, mentre i gruppi bancari italiani coinvolti hanno cercato di venire incontro in tutto o in parte ai loro clienti, soprattutto quelli non speculatori e

non professionali assoggettati a perdite finanziarie più o meno consistenti, le contemporanee indagini della magistratura e delle gestioni commissariali dei gruppi in crisi hanno finora chiaramente fatto emergere come siano state soprattutto alcune importanti banche estere ad avere accumulato, insieme ai vertici operativi dei gruppi stessi, pesanti responsabilità nella malagestione finanziaria delle società entrate in *default*.

Dalla centrale rischi di Bankitalia, invece, non poteva desumersi alcun segnale di preventivo allarme sulla crisi imminente nei casi citati, a dimostrazione delle responsabilità sia dei vertici societari autori dei trucchi e artifici contabili e finanziari alla base dell'insolvenza, sia delle connivenze internazionali che tali vertici hanno avuto l'opportunità di sfruttare, potendosi tenere così furbescamente lontani da gran parte del sistema creditizio nazionale.

Ciò da un lato dimostra l'infondatezza del clima di « caccia alle streghe » instaurato dalla citata indagine parlamentare a danno dell'intero sistema bancario nazionale e delle autorità di vigilanza, in particolare della Banca d'Italia. Dall'altro lato, ciò fa emergere altresì la necessità di intervenire con norme più rigorose, anche se realistiche e non inutilmente giacobine, sulla *governance* societaria, sulle società di revisione, sui prospetti informativi e sull'apparato sanzionatorio. Appare del tutto ultroneo il complesso normativo dedicato dal disegno di legge all'autorità di vigilanza e, in particolare, al mandato del Governatore di Bankitalia e alla concorrenza in campo bancario, che si vorrebbe trasferire, con semplicismo degno di miglior causa, dalla nostra Banca centrale all'Autorità antitrust.

Su tutti questi complessi problemi ho presentato a mia prima firma un certo numero di emendamenti, sottoscrivendone anche altri a prima firma dei colleghi Leo e Antonio Pepe. In particolare, sono convinto che nei consigli di amministrazione delle società quotate, oltre ai consiglieri espressi dalle maggioranze di controllo, debbano configurare alcuni consiglieri che

offrano garanzie di indipendenza, piuttosto che essere rappresentativi di eventuali minoranze. Sono in contrasto con l'opinione del ministro su questo aspetto. È ben vero che, specie in Italia, il concetto di indipendenza fra interessi economici e finanziari ovvero da gruppi di pressione di vario tipo può essere in concreto assai relativo. Tuttavia, anche la presenza di uno o più consiglieri che siano espressione di minoranze azionarie più o meno organizzate potrebbe, in una società quotata, rappresentare un elemento di turbativa e di conflittualità permanenti. Tale situazione non è certo adatta ad una sana gestione di impresa condotta nell'interesse di tutti gli azionisti, grandi e piccoli.

Inoltre, sono convinto che, in materia di conflitti di interesse fra soci azionari non bancari di istituti di credito quotati e i loro fidi presso gli stessi, pur non negando l'esigenza di porre limiti al ricorso a tali fidi, la stessa norma vada mitigata nei confronti dei casi in cui gli azionisti non bancari siano compagnie di assicurazione che per legge debbano investire parte delle loro riserve in titoli di società quotate, scegliendo così le banche per le maggiori garanzie offerte da quegli investimenti, e che, quindi, indipendentemente da eventuali rapporti di *bank assurance* intrattenuti con l'istituto di credito del quale siano socie, abbiano rapporti finanziari con lo stesso.

Un conto, quindi, sono i conflitti di interesse dei soci industriali (specie, ad esempio, di imprese immobiliari ed edilizie), un conto è il caso delle compagnie di assicurazioni per le ragioni predette.

Per quanto riguarda, poi, gli articoli del provvedimento che interessano la struttura di vertice della Banca d'Italia e la dimensione dei suoi poteri in materia di concorrenza bancaria e, quindi, di fusioni e concentrazioni tra istituti di credito a livello nazionale, la necessità di sopprimere, rispettivamente, gli articoli 28 e 26, del tutto estranei alla materia della tutela del risparmio (che non è solo quello investito in strumenti finanziari, ma prima di tutto quello depositato nelle banche, cui si riferisce certamente la tutela dell'arti-

colo 47 della nostra Costituzione e che è garantito, in particolare, dall'attività di vigilanza della Banca centrale) emerge chiaramente dalla validità anche operativa della normativa tuttora vigente.

Infatti, sul cosiddetto « mandato a vita » del Governatore della Banca d'Italia sembra essersi consolidata un'opinione errata e superficiale, anzitutto perché esso non è affatto un mandato a vita, ma semplicemente un mandato « a tempo indeterminato », come del resto era una volta — per fare un parallelo storico ormai largamente superato — anche il mandato di presidente dell'IMI (Istituto mobiliare italiano), quando questo era un primario ente di diritto pubblico con funzioni, alla luce della legge bancaria del 1936, di principale erogatore (insieme a Crediop-Icipu) di credito industriale a medio e lungo termine. Si tratta di un mandato a tempo indeterminato che non è stato mai a vita, mi pare da Bonaldo Stringer in poi, tutti i Governatori essendosi dimessi — anche in accordo o per l'impulso dei vari Governi della loro epoca — ben prima di chiudere la loro esistenza terrena, in genere al termine di determinati cicli di impegno economico e monetario nell'interesse del paese. L'esigenza del mandato a tempo indeterminato era ed è, nel caso specifico del nostro paese, garanzia essenziale di indipendenza ed autorevolezza, da tutelare attraverso la competenza in materia dello statuto della banca, nei confronti del sistema bancario vigilato e delle stesse istituzioni politiche. Tale esigenza non è certo venuta meno con l'avvento della moneta unica europea e la cessione della sovranità monetaria nazionale alla Banca centrale europea, del cui sistema costitutivamente indipendente continua peraltro a far parte, in rappresentanza dell'Italia, la nostra Banca centrale, cui resta assegnata la funzione della vigilanza bancaria a livello nazionale ed anche la tutela della concorrenza fin dalla legge del 1990 istitutiva dell'Autorità antitrust, nonché secondo tutta la normativa del testo unico bancario del 1993, con il quale si sono altresì regolamentati i rapporti tra Bankitalia e Consob per quanto riguarda le emissioni

di titoli da parte delle banche, cui ora si tenta di innovare — ed io sono d'accordo su questo — trasferendo alla Consob la competenza di gran parte di quanto normato dall'articolo 129 del testo unico bancario (articolo 24 del provvedimento in esame).

Quanto, poi, più specificamente al problema della competenza in materia di concorrenza e di concentrazioni nel settore bancario, a parte l'estraneità (rispetto alla tutela del risparmio) delle innovazioni normative proposte dai relatori con l'articolo 26 del provvedimento, non si vede proprio l'esigenza di modificare la legislazione vigente, che dal 1990 ha dato buona prova tutte le volte nelle quali le valutazioni di Bankitalia e Antitrust si sono incrociate e confrontate di fronte ad operazioni concrete di fusioni o concentrazioni bancarie a livello nazionale.

D'altra parte, che l'Autorità antitrust sia oggi priva di strutture e di competenze peculiari in materia di valutazione delle situazioni di fusioni e concentrazioni bancarie non è solo dimostrato dalla presenza presso la nostra Banca centrale del complesso apparato della centrale rischi e della vigilanza ai fini della stabilità per la sana e prudente gestione del credito, ma anche dalla specifica richiesta — in caso di assegnazione all'Antitrust delle competenze in materia di concorrenza bancaria — di un trasferimento di personale qualificato a spese della stessa Banca d'Italia, oltre che di ulteriori disponibilità finanziarie (per le quali al presente non è stata trovata adeguata copertura a carico del bilancio statale) da assegnare all'Antitrust medesima per far fronte alle nuove e maggiori funzioni.

D'altra parte, oggi modificare l'assetto delle competenze in materia di concorrenza bancaria, mentre sono ancora in corso la ristrutturazione e l'ammodernamento del nostro sistema creditizio nazionale, appare certamente non necessario, se non addirittura pericoloso, in presenza della ricerca di nuove egemonie economiche e finanziarie nazionali all'interno dell'Europa allargata a 25 Stati membri, senza che quanti possano essere potenziali

destinatari di queste rinnovate pulsioni egemoniche siano in grado di invocare adeguate compensazioni e reciprocità di comportamenti. Lo dimostrano, del resto, le stesse trattative alle quali il ministro dell'economia e delle finanze partecipa, fra i Governi dell'Unione, per modificare — si spera entro la prossima Conferenza intergovernativa — il Patto di stabilità all'interno dell'area dell'euro. La concorrenza tra gli Stati è in piena operatività ed ognuno degli Stati (specie tra i maggiori, che più vigorosamente chiedono sostanziali modifiche nell'interpretazione concreta del patto) reclama il massimo adattamento delle modifiche secondo i propri interessi nazionali.

Né è ipotizzabile che, con l'ingresso nell'Unione di altri membri candidati (Bulgaria, Romania, Croazia e magari Ucraina e Turchia), la concorrenza tra gli Stati si attenui. In tali condizioni, ogni nostra modifica strutturale negli assetti bancari e finanziari, non governata da un'autorità capace e dotata di visione strategica, potrebbe indebolire i nostri sforzi di recupero della competitività a livello delle imprese, che tanto dipendono tuttora finanziariamente dal nostro sistema creditizio. Del resto, anche la recentissima vicenda della lettera inviata dal Commissario europeo per il mercato interno al Governatore di Bankitalia — anticipate irrisultatamente ai giornali da alcuni pasticcioni portavoce dello stesso — dimostra come non sia oggi opportuno inviare all'Europa segnali di cedimento nazionale a pressioni indebite di *lobby* bancarie europee (magari olandesi, come avviene con il chiacchierato commissario europeo alla concorrenza; oppure spagnole, come lo è il commissario all'Ecofin, Almunia). Anche per contare di più nell'Unione occorre difendere, con fermezza crescente, le nostre prerogative nazionali senza le timidezze che altri nostri *partner* certamente non hanno.

Per concludere, signor Presidente, mi auguro che il Governo, del quale rilevo con soddisfazione una posizione più netta e chiara nelle parole del ministro dell'economia e delle finanze, sappia difendere in

concreto in quest'aula, con maggiore fermezza di quanto non ha saputo dimostrare nell'iter del provvedimento presso le Commissioni VI e X, la necessità di sopprimere, senza indugi ed ambiguità, gli articoli 26 e 28, che, ripeto, nulla hanno a che vedere con la necessaria ed urgente difesa dei risparmiatori italiani.

PRESIDENTE. Colgo l'occasione per salutare gli alunni della scuola del primo ciclo di istruzione di San Felice a Cancellò (Caserta), della scuola elementare Istituto Comprensivo Giacinto Romano di Molinello, Eboli (Salerno) e di altre due scuole, che assistono dalle tribune ai nostri lavori.

Approfitto per dire agli studenti ed ai loro insegnanti che, se oggi sono più numerosi dei parlamentari in aula, non si tratta di una prova di disinteresse, o di vuoto, che significhi disinteresse per il Parlamento. Quella oggi al nostro esame, la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari, è infatti una materia specifica, sulla quale i parlamentari intervengono per conto dei rispettivi gruppi. Tali parlamentari rappresentano dunque gli altri parlamentari (dei rispettivi gruppi) su un tema così difficile e particolare come quello che stiamo esaminando, come d'altra parte abbiamo sentito anche poco fa dalle parole del ministro Siniscalco, il quale peraltro è venuto qui per segnalarmi la presenza degli studenti nelle nostre tribune.

Saluto pertanto gli alunni oggi presenti e li ringrazio perché assistono ai nostri lavori (*Applausi*). Faccio loro presente che questa è la sede nella quale il Parlamento esprime, nel nome del popolo italiano, la sua presenza ed il suo interesse e che oggi si affrontano questioni specificamente tecniche, affidate alla competenza di ciascun parlamentare (di quelli che sono già intervenuti e di quelli che devono ancora intervenire). Chiedo scusa ai colleghi se ho interrotto la discussione sulle linee generali.

È iscritto a parlare l'onorevole Fluvi. Ne ha facoltà.

ALBERTO FLUVI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor ministro, è stato

detto da molti che, finalmente, inizia la discussione, il confronto alla Camera sulle norme relative alla tutela della risparmio ed alla disciplina dei mercati finanziari.

Le leggi che la Camera approva sono tutte ugualmente importanti, ma ve ne sono alcune che possono rappresentare la cifra di una legislatura, di un Governo, di una maggioranza e di un Parlamento. In particolare, credo che il testo attualmente in discussione, che, come rilevato, detta norme sulla tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari, possa rientrare a pieno titolo fra queste, a patto però che la montagna non partorisca il topolino; un topolino che mi sembra cominci ad adombrarsi, secondo le parole dello stesso ministro Siniscalco nel suo intervento.

Dico finalmente, perché è, ormai, trascorso più di un anno dal *crack* Parmalat e oltre due dalla vicenda della Cirio.

Se l'avvio della discussione è da considerarsi un fatto positivo, anche se tardivo, ci preoccupano tuttavia le notizie che leggiamo con troppa insistenza sui giornali circa l'incapacità della maggioranza di trovare una posizione unitaria su un argomento così importante, a patto che non lo si faccia, togliendo pezzi su pezzi da un testo che era partito con ambizioni diverse.

Tale incapacità, come leggiamo sui quotidiani, porterà ad un ulteriore slittamento dell'inizio della votazione in aula del testo al nostro esame. Il segreto auspicio sarebbe quello di rinviare il tutto a dopo le elezioni regionali. Chissà perché! Mi auguro solamente che si tratti del solito giornalista disinformato, che ha frainteso e non ha capito. Se ciò fosse vero però, e non tarderemo a verificarlo, sarebbe un fatto di una gravità inaudita!

Siamo pronti a confrontarci in aula su un testo che abbiamo contribuito a migliorare in sede di Commissioni riunite (attività produttive e finanze). Non vi sono, a mio avviso, gli spazi per ulteriori limature, a meno di non dichiarare che, fino ad oggi, abbiamo scherzato. Non solo abbiamo atteso più di un anno questo appuntamento, la discussione di questa sera, ma si cerca ancora di rinviare

l'esame del provvedimento e, signor ministro, si continua ancora ad alleggerirlo e mi riferisco a quanto lei ha detto poco fa in merito ai temi della concorrenza, ai rapporti tra le autorità, alla durata del mandato del Governatore.

Credo che l'equilibrio individuato nel testo licenziato dalle Commissioni garantisca, da una parte, un corretto rapporto tra le autorità interessate e, dall'altra, l'autonomia della Banca d'Italia, demandando allo statuto della stessa la durata del mandato del Governatore.

Il rischio è che, alla fine, il testo diventi, non dico inutile (non è mai inutile un documento approvato dalla Camera), ma, sicuramente, di molto depotenziato.

Non entrerò, come molti hanno fatto e come altri faranno, nel merito delle tematiche relative al confronto con la legislazione internazionale in materia e al dibattito teorico, fra l'altro ripreso dal ministro nel suo intervento questa sera. Vorrei, però, offrire un punto di vista (forse un po' troppo dimenticato), leggendo, se il Presidente me lo consente, alcuni numeri, perché si continui a porre l'attenzione su un aspetto che, a mio avviso, rappresenta il tema vero che ha dato l'avvio alla discussione approdata questa sera in aula, quello dei risparmiatori.

Vorrei ricordare all'Assemblea: il *crack* dell'Argentina dell'ottobre 2001 per un ammontare di 14 miliardi di euro, con oltre 450 mila investitori coinvolti; il *crack* della Bipop-Carire dell'ottobre 2001 per un ammontare di 10 miliardi di euro, con 73 mila investitori coinvolti; il *crack* Cirio del novembre 2002 per un ammontare di 1 miliardo 25 milioni di euro, con 35 mila investitori coinvolti; la vicenda del Monte dei Paschi di Siena, « My way » e « For you », del marzo 2003, per un ammontare di 1 miliardo 35 milioni di euro, con 100 mila investitori coinvolti; il *crack* Giacomelli dell'ottobre 2003, per un ammontare di 0,25 miliardi di euro, con 65 mila investitori coinvolti; il *crack* Parmalat del dicembre 2003, per un ammontare di 10 miliardi di euro, con 135 mila investitori coinvolti; il *crack* Finmatica del gennaio

2004 per un ammontare di 0,35 miliardi di euro, con 25 mila investitori coinvolti.

Ho voluto leggere scrupolosamente questi dati perché la loro somma evidenzia la presenza di oltre 900 mila risparmiatori coinvolti e di oltre 37 miliardi di euro andati in fumo.

Mi rendo conto che ci troviamo di fronte a situazioni differenti, ma il minimo comune denominatore a mio avviso è sempre lo stesso: la necessità di introdurre norme a tutela del risparmio, visto che quelle in essere non hanno funzionato. Vi è una massa enorme di cittadini che non hanno trovato una efficace difesa per i loro risparmi e, in tanti casi, si è trattato dei risparmi di una vita.

Allora, di fronte a tali dati e a questi fatti, possiamo attendere ancora? Il Parlamento può attendere ancora? Come pensate che i risparmiatori leggano questi continui rinvii? Più il tempo passa e più è evidente la distanza tra questa maggioranza e gli interessi del paese, sia che si chiamino tutela dei risparmiatori sia che si chiamino trasparenza del mercato finanziario del nostro paese.

Eppure, dopo il *crack* Parmalat di 14 mesi fa, era unanime il convincimento che, di fronte ad uno scandalo di quelle dimensioni, l'Italia avesse un solo modo per cancellare i giudizi di inaffidabilità che le piovevano addosso da tutto il mondo, da tutti i mercati internazionali, vale a dire quello di reagire con prontezza e con rigore alle smagliature di un sistema di *governance* che si era rivelato estremamente lacunoso.

Ricordo, nelle audizioni delle competenti Commissioni riunite di Camera e Senato, le dichiarazioni di ciascuno di noi circa l'urgenza di questo provvedimento e ricordo anche quelle dell'allora ministro dell'economia e il suo tentativo di trasformare il *crack* Parmalat in una sorta di occasione per una resa dei conti con il Governatore della Banca d'Italia; se di questo si è trattato, è chiaro chi ha avuto la meglio! Tuttavia, anche questo travisamento del problema ha contribuito a deviare il percorso di un testo legislativo così importante per il nostro paese.

A mio avviso, il *crack* Parmalat ha reso evidenti le inefficienze di un sistema di vigilanza del mercato finanziario italiano e un gran numero di risparmiatori ha scoperto a proprie spese che un gruppo di persone è riuscito a manipolare per anni i bilanci di una delle poche multinazionali del nostro paese senza che nessuno se ne accorgesse. Non i sindaci, cioè i controlli interni; non le società di revisione; non le banche che, anzi, hanno continuato ad emettere obbligazioni fino agli ultimi giorni; non la Banca d'Italia; non la CONSOB; non le altre istituzioni. Insomma, nessuno. E basta leggere il testo di quelle audizioni: tutti in qualche modo si ritenevano truffati dal comportamento del vertice dell'azienda. Quindi, bisognava correre ai ripari e costruire le difese per impedire altri *crack* e non vedere bruciati altri miliardi di euro di risparmio.

Ma se tutto ciò è vero, quali sono le ragioni che hanno impedito di procedere in maniera spedita? Mi sono dato una spiegazione. I tempi biblici di questa vicenda, a mio avviso, hanno una spiegazione molto semplice: nel Governo e nella sua maggioranza, al di là delle promesse di rigore fatte un anno fa, non esiste alcuna volontà politica di riformare l'attuale sistema dei controlli, soprattutto su due questioni cruciali, che non a caso ritornano nel dibattito di questa sera.

Mi riferisco, da una parte, ai poteri della Banca d'Italia e, dall'altra, alle norme sul falso in bilancio. Si tratta di punti cruciali sui quali vi state incagliando. Nei dibattiti riportati sui quotidiani in questi giorni qualche commentatore, a mio avviso anche con qualche ragione, ritiene difficile per questa maggioranza affrontare questi due nodi.

Infatti, da un lato il Presidente del Consiglio dei ministri non ha alcun interesse ad aprire conflitti con il Governatore della Banca d'Italia, nel momento in cui la finanza pubblica non naviga in buone acque; dall'altro, il ripristino pieno del reato di falso in bilancio e l'aumento delle pene relative non sono possibili per la semplice ragione che non sono ancora del tutto esauriti alcuni iter processuali dei

« soliti noti », per i quali sono state approvate leggi a ripetizione con l'unico obiettivo di evitare processi e condanne. Ma in tal modo non si tutelano gli interessi del paese, né quelli dei risparmiatori né quelli del sistema economico del nostro paese.

Onorevoli colleghi, è appena il caso di ricordare che in altri paesi — e segnatamente negli Stati Uniti —, dopo il caso Enron ed altri scandali finanziari ivi avvenuti, il Congresso ha approvato a tambur battente una legge, la cosiddetta *Sarbanes-Oxley Act*, che ha innalzato le pene per i reati di falso in bilancio, rispondendo in qualche modo velocemente ad un problema vero e dando un segnale immediato e rigoroso ai tanti cittadini risparmiatori che avevano visto andare in fumo i propri risparmi.

Restituire trasparenza e credibilità, quindi, al mercato finanziario italiano è un compito prioritario nella strategia di recupero di competitività del nostro paese. Mi insegnate che un grande paese industriale, che vuole restare un gruppo di testa dell'economia mondiale, non può prescindere da un mercato finanziario sviluppato. Il sistema produttivo sarebbe soffocato per mancanza di risorse e l'internazionalizzazione della nostra economia ne risulterebbe irrimediabilmente compromessa.

Allora, difendere il risparmio diviene un'esigenza decisiva per tornare a crescere. Occorrono norme severe, rigorose, come quelle in vigore in gran parte dei mercati finanziari dei paesi sviluppati, perché i capitali, come diceva il ministro — e in questo caso concordo con lui — e gli investitori scelgono piazze finanziarie dove la trasparenza è presidiata da istituti normativi e da una vigilanza efficace nel combattere le truffe e gli abusi.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, si parla spesso del ruolo della politica e del rapporto tra i diversi poteri dello Stato. Questo Governo e questa maggioranza hanno ingaggiato uno scontro senza precedenti con la magistratura, in nome di una presunta supremazia. La supremazia, ammesso che di questo si debba parlare,

non è data dall'esito di uno scontro « muscolare » tra i poteri dello Stato o dalla volontà di imporre le proprie scelte a colpi di voti di fiducia. Se la politica vuole riprendere il posto che le spetta nella guida del paese e non intende essere ancella dell'economia o di altri poteri forti, deve dimostrare di essere all'altezza di guidare i processi e di essere punto di riferimento per le forze sane del paese.

È appena il caso di ricordare che la magistratura ha concluso le proprie inchieste ed ha avviato i processi contro i presunti responsabili del *crack* Parmalat. È la politica — in questo caso il Governo e la sua maggioranza — che fino ad oggi non è stata in grado di svolgere il proprio compito. In questa vicenda, troppo spesso si è avuta l'impressione che le priorità fossero altre, rispetto alla tutela del risparmio. Come leggere, se non così, le presenze o le assenze dei deputati della maggioranza durante l'iter nelle Commissioni? Finché non c'erano da votare le norme sul falso in bilancio, i deputati della maggioranza erano assenti. Quando, invece, erano all'ordine del giorno gli emendamenti soppressivi sul falso in bilancio, i deputati dei gruppi della Casa delle libertà erano tutti improvvisamente presenti.

Onorevoli colleghi, l'opposizione, in questi mesi, ha fatto fino in fondo il proprio dovere. Ha presentato, prima ancora che lo facesse il Governo, un'organica proposta di riforma per la tutela del risparmio, ed ha dato la propria convinta disponibilità al varo della legge in un quadro di accordo *bipartisan*. Se ancora oggi la Camera dei deputati non ha approvato la legge, ciò è dovuto all'esclusiva responsabilità della maggioranza. Tale responsabilità non può essere attribuita in alcun modo all'intero Parlamento. In questi mesi abbiamo assistito alla pretesa di imporre una riforma a scartamento ridotto, di non mutare nulla nella *governance* delle imprese, di mantenere un sistema sanzionatorio lassista ed inefficace.

Non solo: a questo si è sommata una sorda lotta di poteri fatta di veti incrociati, per impedire che il sistema di vigilanza

approdasse finalmente ad un assetto di stampo europeo. Siete stati costretti a stralciare dal testo del disegno di legge sul risparmio le norme sul *market abuse* per agganciarle alla legge comunitaria, perché ormai i termini per il recepimento erano largamente scaduti.

Non solo: la legge che introduce nel nostro ordinamento la *class action*, uno strumento efficace per tutelare i risparmiatori ed un forte deterrente per chi manipola il mercato, è ferma al Senato, dopo l'approvazione da parte della Camera.

Concludo affermando che faremo fino in fondo la nostra parte: l'abbiamo fatta fino ad oggi nelle Commissioni, proponendo ed approvando numerosi emendamenti correttivi al testo predisposto dai relatori. Continueremo a farla in Assemblea, se possibile in maniera ancora più stringente, per proporre le soluzioni più innovative, a nostro avviso, a difesa della credibilità del mercato finanziario italiano e dei risparmiatori del nostro paese, per costringere la maggioranza a superare l'inerzia attuale e a scegliere soluzioni legislative moderne ed avanzate (*Applausi dei deputati del gruppo dei Democratici di sinistra-L'Ulivo. Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Falsitta. Ne ha facoltà.

VITTORIO EMANUELE FALSITTA. Signor Presidente, signor ministro, onorevoli colleghi, il disegno di legge al vaglio dell'Assemblea è articolato in norme giuridiche poliformi: materiali, procedimentali, a contenuto spiccatamente deontico, sanzionatorie. Il coordinamento complessivo appare ben congegnato, nella ragione di queste nuove norme la gravità dei fenomeni legati ai noti dissesti industriali che hanno generato ingiustizie sociali nella tutela del risparmio, e alcune delle loro cause, sono apprezzate in profondità. Con tale provvedimento, finalmente, si mette ordine e si produce una disciplina per la difesa dei risparmiatori.

Tuttavia, qui vorrei evocare alcuni profili del provvedimento i quali, diversamente,

paiono mal posti. Sono attinti dagli articoli che, partendo dalla revisione delle competenze della Banca d'Italia e del mandato del Governatore, incidono sulle relazioni tra banca e imprese. Essi hanno oggetto ed obiettivi lontani dai motivi che inducono a predisporre una nuova disciplina a tutela dei risparmiatori. A ben vedere, hanno oggetto ed obiettivi di politica industriale. La mia opinione, ripeto, è che siano mal posti, tanto nello spazio quanto nel tempo in cui cadono, e che debbano essere stralciati.

Gli articoli sono mal posti in senso spaziale, come dicevo, perché sono parte di un progetto di legge che, all'ombra dei casi Cirio e Parmalat, affronta una materia diversa: la tutela dei risparmiatori. Lo sono anche in senso temporale, invece, perché tendono a produrre effetti giuridici ed economici nel mondo di impresa, ma nel momento sbagliato. V'è chiara asincronia tra intervento del legislatore, fattispecie sulla quale incide e scopi che vuole perseguire. La loro approvazione non trova ovunque giustificazione, né guardando avanti al futuro, né guardando indietro al passato.

È per la preoccupazione di veder sottovalutati effetti cruciali sullo sviluppo delle imprese italiane, comprese naturalmente quelle creditizie, dunque, che dirò quanto segue. Il ragionamento si snoda quasi sillogicamente in tre punti. Il primo è l'apprezzamento, necessariamente sommario, dello stato di salute dell'industria italiana. Il secondo è il ruolo chiave del sistema bancario. Il terzo è rappresentato dagli effetti dell'alterazione della relazione tra banca e impresa.

Da più parti v'è opinione che l'Italia industriale sia in declino. Al di là dell'ambiguità semantica che il termine declino porta con sé, ecco gli argomenti che per lo più ricorrono nella recente letteratura, nei dibattiti, negli esiti delle ricerche. Banche e imprese sono sotto dimensionate e nel mercato globalizzato non sono in grado di essere competitive. Queste seconde, in particolare, sono eccessivamente indebitate, così da apparire, a volte, alla mercé delle prime. Le cause di questo quadro deca-

dente sono molte. Le aziende sono costrette ad operare in contesti in cui le infrastrutture dello Stato sono insufficienti ed arretrate; e ciò a causa del grande debito pubblico ereditato dal passato, che inibisce il Governo ad offrire beni pubblici adeguati. Il debito pubblico, ancora, impedisce di adottare politiche efficaci di riduzione del costo del lavoro. L'ordinamento giuridico, declinato nel diritto civile, nel diritto penale e tributario, non ha ancora concepito norme che promuovano il ridimensionamento delle imprese, che diano al *management* certezza sulle pianificazioni in sviluppo e ricerca. La struttura del mondo produttivo italiano è eccessivamente frammentata. Le aziende non hanno convertito in investimenti i profitti conseguiti negli anni di crescita. E così via.

Al di là di questi fenomeni, ora semplicemente tratteggiati nel loro perimetro, la mia opinione è che l'Italia non sia in declino. Sono concorde con chi pensa che non si è in presenza di una mera perdita di pezzi di industria, ma che l'Italia si stia trasformando. Vi sono più indicatori che confermano l'avvio di questo processo: Censis, Mediobanca, Unioncamere. Affiora una nuova architettura economica lungo due direzioni principali: da un lato, v'è convergenza di centinaia di medie imprese che andranno a costituire il centro del sistema; dall'altro vi è il posizionamento di imprese internazionalizzate, molto dinamiche, che agiscono all'interno di mercati ristretti.

La tendenza dell'inizio del secolo sembra lasciare alle spalle l'imprenditorialità molecolare, caratterizzata da forti individualità, gli interventi statali, i distretti industriali; e se non v'è declino, come credo profondamente, ma un delicato processo di trasformazione che va a sostituire i vecchi modelli protagonisti del Novecento in nuovi modelli di media e grande impresa, occorre anzitutto aiutare tale trasformazione.

La via indirettamente è già stata ricordata: oltre agli interventi sul comparto delle infrastrutture pubbliche, è necessario ridimensionare le aziende, renderle competitive congegnando nuovi strumenti giu-

ridici, economici e finanziari, che agevolino l'aggregazione tra i soggetti di impresa o le divisioni, che permettano di sostenere i costi indispensabili degli investimenti.

Qualche anno fa tra gli strumenti giuridici proposti quella che chiamai « fiscalità etica », prelievi di qualità e riarticolazione del campionario fiscale per orientare consumi e promuovere o deprimere linee di produzione secondo una certa idea di sviluppo competitivo.

Ora, in tale contesto, le banche hanno un ruolo centrale attivo: alterare il rapporto, oggi stabilito, tra banca ed impresa significa alterare il processo di trasformazione descritto, significa mettere a nudo l'impresa italiana eccessivamente indebitata, significa ostacolare il difficile processo di ridimensionamento delle banche stesse, significa insomma produrre effetti cruciali irreversibili nel sistema produttivo del nostro paese; e se è ciò questo che vogliamo, almeno, se ne parli e con attenzione, non « a casaccio » nell'economia di una legge che ha finalità diverse.

L'approvazione degli articoli citati, e qualificati rispettosamente come « mal posti, » non è solo inconcepibile guardando al futuro; anche guardando al passato, vi è un certo imbarazzo nel trovarne la ragione. Infatti, il mercato bancario è tanto rilevante per la tenuta del nostro sistema da avere indotto il legislatore del 1990 a fare una vistosa eccezione alle competenze della neonata Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Le banche italiane avevano intrapreso il difficile cammino verso la privatizzazione (non a caso la legge antitrust è coeva a quella Amato-Carli) ed il loro futuro era gravato da incognite pesanti. Le preoccupazioni conseguenti a tale svolta persuasero l'attribuzione delle competenze sulla concorrenza ad una autorità diversa dall'antitrust, alla stessa autorità di vigilanza sul sistema bancario, la Banca d'Italia. Le motivazioni che, allora, si posero alla base di questa eccezione non si ritennero in contrasto con l'obiettivo dichiarato di rendere più competitivo il sistema, consen-

tendo le aggregazioni e le acquisizioni necessarie per arrivare a dimensioni comparabili con gli altri paesi europei.

Inoltre, tale assetto non è mai stato tacciato di incoerenza con il dettato costituzionale; l'articolo 47 della Costituzione segnala una notevole unitarietà della definizione della pratica della tutela del risparmio, prefigurando l'assenza di qualsiasi antinomia fra tutela della stabilità bancaria, da un lato, e tutela della trasparenza delle operazioni e della concorrenza tra istituti, dall'altro.

In altri termini, alla base della scelta legislativa del 1990 vi era la convinzione dell'intima connessione tra stabilità e concorrenza, nel senso che la stessa stabilità, che aiuta a perseguire l'efficienza, è a propria volta il presupposto di ogni sana concorrenza.

Alla base della scelta, quindi, vi furono sia considerazioni di compatibilità costituzionale che constatazioni di una crisi di crescita del sistema finanziario nel suo complesso; né, d'altro canto, vale l'accusa odierna secondo la quale tra controllante — Banca d'Italia — e controllati — banche — vi è commistione (poiché questi ultimi sono titolari di quote della banca stessa) e che tale commistione rifletta anomalie.

L'accusa, invero, è errata per almeno cinque motivi: perché al consiglio superiore dell'istituto, espressione degli azionisti, è vietato per legge occuparsi della politica monetaria, della vigilanza creditizia e finanziaria, della circolazione monetaria, della sorveglianza del sistema dei pagamenti; il consiglio si occupa solo di amministrazione interna ed è formato da autorevoli personalità autonome, espressione del mondo della cultura, delle istituzioni, dell'economia; l'ordinamento della banca ha superato positivamente la prova della piena convergenza legale con il Trattato dell'Unione europea; le norme sulla vigilanza non violano alcuna direttiva comunitaria, perché la durata in carica, non a vita, ma a tempo determinato salvo revoca, del Governatore è un requisito dell'indipendenza e dell'autonomia dell'istituto.

Anch'essa è stata ritenuta, in sede di convergenza legale, pienamente conforme al Trattato dell'Unione europea e allo statuto del sistema europeo delle banche centrali.

In conclusione, non vi sono argomenti per approvare gli articoli che incidono sulle competenze della Banca d'Italia. Non vi sono argomenti per sostenere che l'approvazione debba cadere in questo provvedimento, estraneo, per gli scopi che vuole perseguire, ad un disegno di politica industriale. Vi sono, viceversa, solidissimi argomenti per avallarne il contrario: la soppressione. Gli articoli 26 e 28 pare rappresentino nulla di più che il tentativo di colpire l'alta istituzione della Banca d'Italia, ma il paese, per quanto si è detto, non può pagare un prezzo tanto alto.

Confido fortissimamente che anche queste espressioni di politica industriale siano affidate al modo di essere di quel pensiero pragmatico, equilibrato e libero che rende orgogliosi di sostenere il Governo di Silvio Berlusconi.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Lettieri. Ne ha facoltà.

MARIO LETTIERI. Signor Presidente, signor ministro, onorevoli colleghi, a distanza di un anno dalla conclusione dell'indagine conoscitiva sui rapporti tra il sistema delle imprese, i mercati finanziari e la tutela del risparmio, finalmente giunge all'esame dell'Assemblea il testo del provvedimento elaborato sulla base di varie proposte di legge presentate in materia di risparmio.

È stato un parto difficile, assai travagliato; di solito, i parti naturali hanno una durata di nove mesi e qualche volta sono anticipati (i parti settimini), ma non sono mai parti di 12 mesi; comunque, meglio tardi che mai. Noi del gruppo della Margherita e del centrosinistra abbiamo contribuito non poco, con specifiche proposte di legge e con numerose e significative proposte emendative, al testo unificato dei progetti di legge presentato dai relatori, ai quali, non ho difficoltà, a dare atto di un impegno personale, sebbene non condivida

alcuni aspetti che sono inseriti nel testo del provvedimento.

Questo lo abbiamo fatto senza pregiudizio alcuno, animati soltanto dalla volontà di tutelare i risparmiatori e di dare trasparenza e legalità ad un mondo, quello finanziario, complesso e molto spesso opaco. Abbiamo tenuto conto anzitutto delle risultanze dell'indagine parlamentare, i cui atti purtroppo, caro Presidente, stranamente non sono stati ancora pubblicati. Abbiamo ascoltato gli autorevoli suggerimenti che, in più sedi, ci sono stati dati da studiosi ed operatori del settore; avremmo in qualche caso preferito che, oltre alla sollecitazione giusta ad approvare rapidamente il provvedimento, ci fosse stata anche una forte indicazione su alcuni temi delicati quali, ad esempio, quello del falso in bilancio. Per dirla tutta, e qui parlo a titolo personale, mi sarei aspettato che la stessa Confindustria, oltre all'invito a procedere celermente, dicesse anche una parola chiara in merito. Ma, signor ministro, a questo proposito, il suo silenzio nell'intervento iniziale, è davvero sconcertante! Signor ministro, lei è persona amabile, tuttavia mi deve consentire che il silenzio su questo tema, di primaria grandezza, lo ritengo gravissimo!

Sono convinto, comunque, che anche nel mondo confindustriale si è compreso che il rilancio dell'economia e dei mercati finanziari — e lo dovrebbe comprendere, ma non ho dubbi che ne è consapevole il signor ministro — passa anche attraverso una maggiore legalità e severità. Dopo tante discussioni e dopo un certo *stop and go* dovuto soprattutto alle divisioni all'interno della maggioranza e del Governo, le Commissioni finanze e attività produttive della Camera dei deputati, guidate con tenacia dai colleghi presidenti, Tabacci e La Malfa, sono riuscite ad approvare il testo in discussione. Si sono formate maggioranze diverse sugli articoli più importanti, sui quali il contributo e la compattezza delle forze del centrosinistra sono state determinanti. Ora c'è anzitutto da augurarsi che in Assemblea su questi punti sui quali sono stati respinti gli emendamenti del Governo vi sia la più ampia

convergenza, e che non vi siano ripensamenti da parte di quei segmenti importanti della maggioranza che si sono pronunciati con noi favorevolmente.

Alludo, in particolare, a quegli articoli ai quali ha fatto riferimento lo stesso ministro, il 26 ed il 28.

Su un altro punto importante, quale il falso in bilancio, la maggioranza, purtroppo, ha mostrato una negativa compattezza. Evidentemente, ancora una volta, ha pesato il *dicktat* del Presidente del Consiglio che, quando si tratta di provvedimenti che lo riguardano direttamente o indirettamente, finisce sempre con l'imporre la propria volontà. Sappiamo bene che il Presidente Berlusconi, ormai, fa e dice di tutto ed il contrario di tutto, con l'esclusiva ottica dei suoi interessi personali e politici.

Abbiamo presentato una proposta emendativa specifica per rafforzare la tutela penale del falso in bilancio, elevando le pene previste dagli articoli 2621 e 2622 del codice civile e sopprimendo le soglie di non punibilità del reato. Quando discuteremo tali proposte emendative, vedremo se c'è davvero l'indipendenza dei singoli parlamentari e se c'è una vera autonomia della Camera dei deputati, nella quale nei decenni passati — lo voglio ricordare, e lei lo ricorda, Presidente Biondi —, su materie delicate, per esempio quella televisiva, si registrava la ribellione di molti deputati e si aprivano anche crisi di Governo.

Comunque, in questi lunghi mesi di discussione, i nostri comportamenti, le nostre scelte e le nostre proposte sono state finalizzati, innanzitutto, alla tutela dei risparmiatori. Lo abbiamo fatto con convinzione e tenacia e, qualche volta, anche in grande solitudine.

Non è un caso se la nostra prima battaglia è stata quella di far approvare la *class action* che, da otto mesi, è bloccata al Senato, come ricordava il collega Fluvi. So che vi sono resistenze, in verità molto strumentali, da parte di chi teme che questa innovazione nell'ordinamento giuridico italiano possa avere effetti devastanti. Non sarà così, perché la norma non ricalca quella in vigore negli Stati Uniti