

# SENATO DELLA REPUBBLICA

## XIV LEGISLATURA

### 864<sup>a</sup> SEDUTA PUBBLICA RESOCONTO SOMMARIO E STENOGRAFICO

MARTEDÌ 20 SETTEMBRE 2005

#### **Seguito della discussione dei disegni di legge:**

**(3328) Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari**  
(Approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Armani ed altri; Benvenuto ed altri; Lettieri e Benvenuto; La Malfa ed altri; Diliberto ed altri; Fassino ed altri; di un disegno di legge d'iniziativa governativa; dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Antonio Pepe ed altri; Letta ed altri; Lettieri ed altri; Cossa ed altri; di un disegno di legge d'iniziativa governativa e del disegno di legge d'iniziativa dei deputati Grandi ed altri)

**(2202) PEDRIZZI. - Disposizioni sul regime della responsabilità e delle incompatibilità delle società di revisione**

**(2680) PASSIGLI ed altri. - Norme a tutela degli investitori relative alla emissione, collocamento e quotazione in Italia di valori mobiliari emessi da società italiane o estere**

**(2759) CAMBURSANO ed altri. - Riforma degli strumenti di controllo e vigilanza sulla trasparenza e correttezza dei mercati finanziari**

**(2760) CAMBURSANO ed altri. - Nuove norme in materia di tutela dei diritti dei risparmiatori e degli investitori e di prevenzione e contrasto dei conflitti di interessi tra i soggetti operanti nei mercati finanziari**

**(2765) MANZIONE. - Istituzione del Fondo di garanzia degli acquirenti di strumenti finanziari**

**(3308) PETERLINI ed altri. - Norme in materia di risparmio e dei depositi bancari e finanziari non rivendicati giacenti presso le banche e le imprese di investimento**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca il seguito della discussione dei disegni di legge n. 3328, già approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Armani ed altri; Benvenuto ed altri; Lettieri e Benvenuto; La Malfa ed altri; Diliberto ed altri; Fassino ed altri; di un disegno di legge d'iniziativa governativa; dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Antonio Pepe ed altri; Letta ed altri; Lettieri ed altri; Cossa ed altri; di un disegno di legge d'iniziativa governativa e del disegno di legge d'iniziativa dei deputati Grandi ed altri, e nn. 2202, 2680, 2759, 2760, 2765 e 3308.

Ricordo che nella seduta antimeridiana del 15 settembre è proseguita la discussione generale.

È iscritto a parlare il senatore Chiusoli. Ne ha facoltà.

**CHIUSOLI (DS-U).** Signor Presidente (stavo per dire signora Sottosegretario ma non la vedo tra i banchi del Governo), questo disegno di legge è, nella nostra valutazione, tanto indispensabile quanto insufficiente. In particolare, l'emendamento riguardante la Banca d'Italia è largamente insoddisfacente: non vi esprimete sulle modalità di nomina del Governatore, non siete incisivi sulla collegialità delle decisioni e, ancora, non vi esprimete sull'assegnazione della concorrenza bancaria all'*Antitrust*, dopo aver sottratto la trasparenza alla CONSOB.

Non ne siamo, però, stupiti, perché questo disegno di legge è emblematico dell'azione del Governo, di questo Governo. Infatti, pur essendo necessario a prescindere dalle contingenze temporali, il provvedimento trae origine e impulso dalle conseguenze, gravi, delle crisi finanziarie che principalmente amministratori infedeli e fraudolenti hanno provocato; che

molti organismi di vigilanza interni ed esterni alle aziende, quanto meno distratti, hanno più o meno consapevolmente consentito; che istituti di credito hanno anch'essi più o meno consapevolmente - lo deciderà la magistratura - cavalcato e in parte provocato, che una genia di spregiudicati speculatori ha vissuto e sfruttato e che, infine, una larga, larghissima fascia di forse sprovveduti, ma certamente incolpevoli risparmiatori ha subito sulla propria pelle e sui propri risparmi, frutto spesso di sacrifici e sempre di lavoro.

Infatti, di tutela del risparmio si tratta in ogni caso e anche le prime, indispensabili proposte finalizzate alla riforma della Banca d'Italia - che ora anche il Governo e la maggioranza riconoscono necessarie quando fino a poche settimane orsono rifiutavano drasticamente di volerne prendere atto - hanno per noi questo scopo prioritario ed inderogabile.

Voglio però ritornare al punto nevralgico del mio ragionamento. Di fronte ai casi Cirio, Parmalat, tango *bond*, Giacomelli, e via citando, si era, si è creata nel nostro Paese l'emergenza risparmio, un uragano Katrina nei bilanci di molte, troppe famiglie italiane.

Di fronte ad un'emergenza la politica, certo in generale, ma il Governo per primo, avevano un dovere principale, ineludibile: quello di agire tempestivamente, anche a costo di forse inevitabili incompletezze ed imprecisioni; il dovere cioè della tempestività, allo scopo, ovvio, di ricostruire certezze, fiducia, consapevolezza di poter riprendere un cammino economico-finanziario virtuoso.

Gli Stati Uniti d'America (vorrei ricordarlo al ministro Siniscalco), di fronte ai loro grandi scandali finanziari (da Enron a World-com), si erano mossi in questa ottica e questa ottica avrebbe dovuto adottare il Governo italiano correndo rischi inevitabili, anche a costo di arrivare a procedere con decreto-legge, come autorevolissimi esponenti della nostra parte politica avevano più volte sollecitato, vista la difficoltà di trovare e definire un'intesa parlamentare che pure sarebbe stata possibile e forse auspicabile, come il dibattito nelle Commissioni riunite alla Camera dei deputati aveva ampiamente dimostrato.

E invece no! Non avete avuto, in questa occasione in cui sarebbe stato necessario, il coraggio, la forza, l'arroganza e la spregiudicatezza che in altre deprecabilissime occasioni avete dimostrato. Certo, in quelle occasioni si doveva forzare la mano, perché erano in gioco interessi che vi stavano molto a cuore; qui c'erano solo i risparmi degli italiani: potevano pazientare.

Qui, dove era necessario un intervento tempestivo (magari di cento giorni), avete lasciato marcire quell'azione parlamentare che in altri casi avete forzato, umiliando il Parlamento e la vostra stessa maggioranza. E oggi, come ci ha ricordato autorevolmente il presidente Amato, risulta molto difficile poter raddrizzare le gambe del cane che questo testo di legge rappresenta.

Noi ci proveremo comunque, (esemplare l'azione del collega Pasquini per il nostro Gruppo), ci proveremo con una proposta emendativa che nel corso della discussione illustreremo nel dettaglio, sintetica, seria nella sostanza, mirata unicamente alle questioni fondamentali, perché abbiamo in ogni caso la consapevolezza che il Paese e i risparmiatori hanno già atteso troppo, oltre il limite della decenza parlamentare, anche se non abbiamo soverchie speranze, visti i precedenti scoraggianti che ci sono alle spalle.

Il Governo e la maggioranza hanno un'ultima possibilità di confronto positivo e produttivo con l'opposizione, quello sugli elementi di riforma della Banca d'Italia e sulla ripartizione per materie delle Autorità indipendenti: dunque, competenze dell'Istituto di vigilanza, collegialità vera nell'assunzione delle deliberazioni significative, definizione della durata del mandato del Governatore e modalità della sua nomina, individuazione delle azioni opportune nella fase di transizione, modalità di definizione di un nuovo, necessario assetto proprietario esercitandosi anche con possibili proposte innovative che metteremo in campo.

Qui si giocano le residue possibilità d'intesa, cominciando con lo spostamento della titolarità della vigilanza in materia di concorrenza dalla Banca d'Italia all'Autorità *antitrust* e terminando con l'eliminazione della possibilità di stabilire, attraverso un regolamento di Governo, l'attuazione del nuovo assetto proprietario della Banca centrale: una proposta che rasenta l'impresentabilità politica.

In ogni caso, Governo e maggioranza si assumano le loro responsabilità di fronte al Paese, fino a cessare l'inverecondo balletto del palleggiamento di competenze al quale abbiamo assistito. Finora il Governo e soprattutto il Presidente del Consiglio non hanno voluto e saputo decidere (niente male per il sedicente Governo del fare), appellandosi - lo ricordava il

collega Turci - allo stesso tempo e di volta in volta alla Banca centrale europea come alla coscienza individuale degli uomini, fino ad arrivare all'ultima delle stravaganze estive: l'ipotesi di un voto parlamentare di sfiducia al Governatore della Banca d'Italia, come se, a suo tempo, vi fosse stato un corrispondente voto di fiducia.

Altro sul Governatore non voglio dire, se non ricordare ad alcuni ottimi colleghi che in ogni attività politica, economica, direi umana, vi sono le cose che si è tenuti a fare perché lo vogliono le regole e le leggi e vi sono le cose che, al di là di queste, è opportuno fare. E se la stragrande maggioranza degli eletti dal popolo italiano e - sembra - la quasi totalità del Governo legittimo del popolo italiano ritengono opportuno che il Governatore si dimetta, allora è bene che questo avvenga, checché ne dicano da un lato «The Economist» o il «Financial Times» e, dall'altro, «L'Osservatore Romano», che, in ogni caso, nulla hanno a che spartire con queste decisioni.

Ma tutto questo sarebbe ancora sopportabile se le conseguenze restassero nella sfera esclusiva della politica. In realtà, Governo e maggioranza, contro ogni affermazione teorica, hanno lasciato aggravare le condizioni di due pilastri fondamentali dell'economia nazionale: i risparmiatori, da un lato, e il sistema produttivo, dall'altro, che sono le vere vittime dell'incapacità di agire.

È della scorsa settimana il nuovo studio della Banca mondiale che colloca il nostro Paese al settantesimo posto nella possibilità di svolgere attività di impresa, in particolare dietro tutti i Paesi industrializzati tranne la Grecia, e questo, mi viene da sottolineare, nonostante siano quasi cinque anni che governa il Presidente-imprenditore. Le vicende e le questioni che qui ed ora stiamo discutendo non hanno certo avuto un ruolo secondario nella costruzione di quel poco brillante risultato.

Sull'altro versante, i risparmiatori sono rimasti in *stand by*, in attesa di capire con quali nuove ed efficaci regole si sarebbe potuto ripartire. L'attesa non è ancora terminata e non si capisce nemmeno se riuscirà a terminare in questa legislatura, perché i contrasti interni alla maggioranza e fra maggioranza e Governo sembrano tutt'altro che esauriti.

E qui voglio inserire una considerazione tutta rivolta all'interno del mio schieramento politico, in senso largo: forse faremmo bene ad usare una parte del tempo che manca al termine della legislatura per definire con precisione persino i dettagli di quella che potrebbe essere la nostra legge a tutela del risparmio per poi approvarla a tamburo battente nel nuovo Parlamento, per marcare, qualora qualcuno avesse ancora dubbi, la differenza tra il nostro modo di governare e quello del centro-destra. In ogni caso, potrebbe essere un lavoro utile in relazione alle modifiche che si rendessero con tutta evidenza necessarie.

Un comportamento politico, il nostro dunque, concreto, propositivo, volto al futuro, ma che non vuole assolutamente transigere sulle responsabilità del passato. Se siamo arrivati a questo punto è perché, come ho detto all'inizio, vi sono colpe gravi, gravissime di amministratori e di organi di vigilanza. Su alcune di queste sarà l'indipendente sovranità della magistratura a decidere, su altre, però, tocca alla politica parlare forte e chiaro, anche con gli esempi, che in un contesto così delicato restano, a mio avviso, decisivi.

Voglio essere brutalmente esplicito: troverei francamente inaccettabile e scandaloso che fra qualche tempo queste vicende si spegnessero con gli amministratori responsabili in vacanza ai Caraibi o in Sardegna, i responsabili di ogni tipo di vigilanza ben saldi sulle loro poltrone o spostati ad altro incarico, le banche impegnate a recuperare sui clienti le eventuali perdite e con un'unica, certa e concreta conseguenza: i risparmiatori con una larga parte dei loro risparmi volatilizzata. Tutto ciò, si capisce, nel rispetto delle norme di legge vigenti, la paternità delle quali risiede comunque nel Parlamento della Repubblica e grava quindi su di me e su tutti noi. No, questa sarebbe francamente un'incomprensibile resa della politica e una devastante beffa per i cittadini.

L'Italia, dunque, rischia di esaurire ogni possibile riserva di fiducia: all'interno, dei cittadini nei confronti delle istituzioni e, nel mondo, delle istituzioni internazionali e degli investitori verso il nostro sistema-Paese.

Questo Governo sembra non rendersene conto, o per lo meno non lo dimostra con gli atti che compie e le contraddizioni che mette in campo. Voi siete decisionisti solo nel respingere le proposte dell'opposizione, trascurando il particolare che siete già minoranza nel Paese e ne siete talmente consapevoli che, tra comprensibili contorcimenti politici e rinnegando quello che fino a ieri avete duramente sostenuto, state proponendo, a partita

sostanzialmente iniziata, uno stravolgimento delle regole elettorali che sta ottenendo come primo risultato quello di scatenarvi contro una larga parte del vostro stesso elettorato, che finora vi aveva sostenuto proprio in ragione del cambiamento che volevate rappresentare.

Tornando all'argomento, per concludere, l'ostinazione con la quale il Governo si rifiuta finora di prendere posizione sul trasferimento della concorrenza bancaria all'*Antitrust* è la dimostrazione della vostra palese impotenza politica.

È vero, come afferma il Ministro, che gli scandali sono stati possibili anche per l'inadeguatezza delle regole, ma la risposta forte che serviva non c'è stata, perché avete affossato quella che sembrava possibile come primo frutto del lavoro compiuto dalle Commissioni riunite della Camera dei deputati.

Vi erano, invece, tutti i presupposti per costruire una risposta all'altezza delle questioni in campo, vi sono state e vi sono ancora le proposte concrete di una opposizione dura ma responsabile e le disponibilità politiche, in qualche fase, a mio avviso personale, anche oltre il necessario, ma sembra non bastare.

I relatori sono paralizzati di fronte alle proposte del Governo; quest'ultimo è immobile di fronte alle proposte dell'opposizione in Senato, forse perché teme la sua stessa maggioranza alla Camera. Ne sta uscendo, forse tardivamente, un testo pressoché unanimemente giudicato insufficiente ed in alcuni aspetti dannoso.

Se non sarò smentito - e lo spererei vivamente - dal lavoro dell'Aula, si preannuncia un'altra legge, l'ennesima, alla quale dovremo presto mettere mano per riportarla su binari di efficacia, giustizia ed incisività. Se gli italiani lo vorranno, siamo pronti ad assumercene il compito e le conseguenti responsabilità. (*Applausi dal Gruppo DS-U e dei senatori Castellani e Formisano. Congratulazioni*).

**MACONI (DS-U).** Domando di parlare.

**PRESIDENTE.** Ne ha facoltà.

**MACONI (DS-U).** Signor Presidente, il disegno di legge che stiamo esaminando ha un evidente rilievo per la complessità delle modifiche che comporta al sistema finanziario e creditizio italiano, per le ricadute di carattere sociale, economico e per le rilevanti conseguenze anche sulla condizione dei lavoratori impegnati nelle singole imprese.

D'altra parte, dall'esame del provvedimento, risulta che le disposizioni introdotte in materia di *governance* societaria e di responsabilità degli organi di controllo ed amministrativi all'interno delle imprese non sono tali da risolvere le incongruenze e le inadeguatezze che hanno caratterizzato la situazione che ha portato poi alle note crisi di Parmalat, Cirio, e così via. Quindi, la soluzione prospettata non è tale da dare una garanzia di sviluppo per il futuro.

Allo stesso modo, le misure adottate, che dovrebbero portare ad una distinzione netta, per quanto comporta il cosiddetto conflitto di interesse, tra il ruolo della banca e il ruolo dell'impresa, a mio giudizio, non sembrano così nette da garantire una trasparenza dell'operato in questo settore e quindi tali da assicurare una chiarezza di prospettiva per i due ruoli sopra ricordati. Anche in questo caso, siamo di fronte ad una situazione che può provocare incertezza per i lavoratori.

Inoltre, le norme che si prospettano per la ridefinizione del ruolo delle *Authority* e, in particolare, per la riorganizzazione della Banca d'Italia, con l'ampio dibattito che c'è stato hanno fatto dei passi in avanti, ma non siamo ancora al punto di avere un panorama di certezza, di effettività e di efficacia del loro ruolo e del loro funzionamento, al fine di dare al nostro mercato finanziario i necessari requisiti di chiarezza, trasparenza, autonomia e indipendenza delle parti.

Siccome questi tre elementi, la non chiarezza della *governance* societaria e la mancata definizione sia di una chiara distinzione dei compiti tra banca e impresa sia del ruolo complessivo delle *Authority*, sono tali da comportare il rischio, come si è verificato, di ricadute negative per l'apparato produttivo del nostro Paese e quindi per le condizioni di lavoro di migliaia di lavoratori, ai sensi dell'articolo 98 del Regolamento, le chiederei di valutare la possibilità di rinviare l'esame di questo provvedimento al fine di acquisire il necessario parere del CNEL.

**PRESIDENTE.** Senatore Maconi, la ringrazio, ma la sua richiesta è tardiva. Inoltre, non essendo emersi, a parere della Presidenza, elementi a suo sostegno, non sussistono le motivazioni per cui si possa accedere alla stessa.

È iscritto a parlare il senatore Marini. Ne ha facoltà.

**MARINI (Misto-SDI-US).** Signor Presidente, colleghi, l'esplosione di scandali per l'uso improprio del risparmio, resi ancor più gravi dalle azioni discutibili di società bancarie, hanno posto all'attenzione del legislatore alcune questioni: i ritardi nel disciplinare la tutela del cittadino risparmiatore nei confronti di un mercato finanziario ampliatosi enormemente e non più vincolato da norme rigorose e da sanzioni severe per i comportamenti illeciti; la dilatazione dell'attività finanziaria, che ha consentito enormi utili protetti, per giunta, da un regime fiscale favorevole, come del resto è emerso anche nel confronto che ha interessato la maggioranza alla vigilia della legge finanziaria; il finanziamento dell'attività produttiva con il ricorso al risparmio, trasferendo in tal modo il rischio dell'investimento dalle società bancarie direttamente al privato investitore.

L'assenza di una normativa adeguata è apparsa chiara in occasione del *default* dei *bond* argentini e dell'insolvenza dei prestiti obbligazionari della Cirio e della Parmalat. In questi casi è apparsa evidente la mancata tutela del risparmiatore, che ha subito enormi danni nel ridimensionamento del proprio capitale finanziario.

Il cittadino, il più delle volte, impiega il proprio denaro allettato dalla convenienza dell'investimento e fidandosi delle indicazioni della banca presso la quale si appoggia in qualità di cliente. Ma il cittadino comune, lo sappiamo, non ha alcuna conoscenza dello stato di salute del gruppo industriale o finanziario che ha chiesto il prestito ed è la banca, in definitiva, che indirizza l'investimento.

Se poi accade, come nei casi Parmalat e Cirio, laddove la banca ha collocato i titoli perché si è trattenuta il ricavato per ridurre l'esposizione delle due società citate, allora si verifica un'anomalia grave ed intollerabile.

Il mercato finanziario, infatti, ha assunto un ruolo importante nell'economia contemporanea e il numero di cittadini che vi operano è cresciuto enormemente; la legislazione in materia ha camminato con estrema lentezza e l'adeguamento alle esigenze nuove ha riguardato l'introduzione della banca universale, in sostituzione del vincolo specialistico, la trasformazione delle banche in società per azioni e, di conseguenza, la privatizzazione del sistema e della disciplina di base degli intermediari finanziari.

La presenza, invece, del cittadino quale soggetto contraente nell'economia finanziaria è stata trascurata con gravi pregiudizi per la parte più debole del rapporto, rappresentato appunto dall'uomo comune. Il rischio d'impresa, componente ineliminabile nell'economia di mercato, negli investimenti finanziari tradizionalmente era supportato dagli istituti a ciò preposti, sorretti da strutture protezionistiche in grado, quindi, di valutare la solidità economica del richiedente ed il loro grado di solvibilità.

Ebbene, dalle note vicende emerse in questi mesi vengono alla luce tutti i punti critici dei nuovi problemi che hanno posto interrogativi sul ruolo di alcune istituzioni dello Stato e sul sistema di controllo pubblico nella materia.

Appare, per esempio, colleghi - tutti dobbiamo riconoscerlo - poco verosimile che l'organo di vigilanza Banca d'Italia non abbia avuto conoscenza del rapporto inquinato da commistioni inspiegabili tra amministratori di aziende e banche che hanno scaricato le perdite sui risparmiatori.

E questo no della Banca d'Italia è molto emblematico, colleghi; l'episodio, da ultimo, della Banca Popolare di Lodi, relativo alla scalata o al tentativo di acquisizione dell'Antonveneta, e la difesa del sistema bancario fatta da parte della Banca d'Italia hanno aperto una serie di interrogativi sui quali credo che il disegno di legge e il Governo stesso, attraverso i suoi atti ufficiali, non abbiano ancora dato risposta. Il Governatore della Banca d'Italia è un organo monocratico, l'unico forse esistente in Italia; ha una durata monarchica, paragonabile alla durata di un regnante, perché la nomina è appunto a vita, caso unico in Europa ed anche questo è fonte, alla luce degli ultimi avvenimenti, di forte anomalia.

Certo, oggi parliamo dell'anomalia della durata del mandato del Governatore della Banca d'Italia; in passato non era emersa la necessità di porla all'ordine del giorno del Parlamento perché in realtà la statura morale dei Governatori che si sono succeduti in questo dopoguerra ha fatto sì che in definitiva questa anomalia passasse inosservata e, comunque, non

costituisse un problema per il nostro ordinamento economico-finanziario. Il Governatore è sempre stato circondato da un rispetto sacrale, quasi fosse disdicevole poter esprimere una qualsiasi critica e ogni qualvolta sono nati dei problemi nell'andamento economico della nostra produzione, del nostro cosiddetto sistema Italia, tutti hanno atteso con attenzione quali indicazioni provenissero dal santuario della Banca d'Italia.

Questo meccanismo oggi si è rotto perché l'attuale Governatore ha inteso utilizzare male quello che è insito nei poteri monocratici di cui è investito. In democrazia sappiamo che non può esistere un potere assoluto, non è della democrazia un potere assoluto senza controlli e, per giunta, inamovibile. L'inamovibilità - guardate - si è manifestata in maniera evidente con il rifiuto delle dimissioni. Importanti esponenti del Governo si sono espressi in maniera diretta ed indiretta per le dimissioni: quasi tutto l'arco delle forze politiche, ad eccezione di qualcuna che ha inteso esprimere solidarietà, si è espresso per le dimissioni; eppure, il Governatore, forte della sua inamovibilità, ha inteso non accettare tale invito, mettendo l'intero Governo in una situazione di grave difficoltà nell'ambito europeo, indebolendo il ruolo dell'Italia e, soprattutto, la considerazione dell'Italia in Europa.

Peraltro, anche in Europa si aspettavano le dimissioni del governatore Fazio, proprio perché ritenevano che le vicende che hanno interessato la Banca Popolare di Lodi erano state così violentemente contrarie allo spirito dell'Unione Europea, a quello che soprattutto è uno dei principi dell'attuale Unione Europea, quello della libera concorrenza all'interno del mercato europeo, che apparivano del tutto ovvie le dimissioni del Governatore.

Ed allora, colleghi, noi abbiamo questo problema che la legge non risolve; la legge di cui stiamo discutendo non risolve il problema dell'attuale Governatore, perché aver introdotto un limite di tempo non prevedendo una disciplina transitoria per la grave situazione che attualmente esiste, ha fatto sì che in realtà questo problema venga rinviato al futuro perché non viene risolto dal disegno di legge, che pure avrebbe dovuto darvi una risposta.

Noi abbiamo assistito a cose incredibili, signor Presidente, lei lo deve riconoscere. Abbiamo appreso niente di meno che clienti, i cosiddetti clienti-amici del *patron*, del capo della banca, hanno acquistato azioni di un'altra banca perché sollecitati dalla banca principale, in questo caso dalla Popolare di Lodi, dopo di che, le hanno tenute in portafoglio. Ma non le hanno acquistate con soldi propri, le hanno acquistate con i soldi della Banca Popolare di Lodi.

Non hanno dato nemmeno garanzie, quindi nemmeno hanno affrontato il rischio, perché le garanzie sono state offerte da un'altra banca che aveva rapporti con quella di Lodi, una banca estera che fa parte dello stesso gruppo, per cui non hanno nemmeno offerto garanzie. Dopo qualche mese hanno rivenduto le azioni alla Banca Popolare di Lodi, cioè alla banca che ha commissionato l'acquisto, realizzando utili stratosferici.

E non hanno nemmeno pagato le tasse, perché questo è l'unico caso delle plusvalenze che non vengono tassate come sono tassate tutte le altre rendite in Italia. È un caso unico; quindi, non hanno nemmeno pagato le tasse, hanno fatto un grande affare, sono diventati miliardari nel giro di un paio di mesi senza nemmeno pagare le tasse, che pure il cittadino comune è costretto a pagare.

Ebbene, se questo non fa scandalo, se la conoscenza di questi fatti non determina una forte reazione da parte del Parlamento, se tutto questo diventa lecito, immaginando che non è possibile che fatti di questo tipo, che sono a conoscenza della stampa, siano passati inosservati in Banca d'Italia, perché non è possibile che fatti di questo genere non fossero a conoscenza del Governatore, che cosa si aspetta allora ad assumere le decisioni necessarie per ridare autorevolezza a quello che è uno dei massimi santuari dell'economia italiana?

È anche emersa, in occasione degli scandali verificatisi in questi mesi, la questione relativa alla proprietà delle banche. È un problema che in passato non ci eravamo mai posti, perché in realtà di conflitti violenti, apparenti, scandalosi non ne erano venuti fuori. È emersa l'altra anomalia della Banca d'Italia, le cui azioni sono possedute da altre banche però - badate bene - non dal sistema delle banche in generale, ma da alcune grosse banche italiane.

E allora io mi chiedo: è pensabile che questo non determini una situazione di debolezza della Banca d'Italia, sapendo il cittadino che la stessa Banca d'Italia non è dello Stato, ma proprietarie delle sue azioni sono le altre banche?

È immaginabile che non sia nato nel cittadino meridionale, che si è visto espropriato del proprio sistema di banche autonome attraverso operazioni di acquisizione discutibili pilotate dalla Banca d'Italia (operazioni per giunte dirette ad aumentare il patrimonio di banche che

poi erano azioniste della stessa Banca d'Italia) il sospetto che non sia stata proprio questa anomalia a determinare poi un comportamento discutibile della Banca d'Italia nel favorire operazioni di acquisizione del sistema bancario meridionale, che poi si sono risolte, alla luce degli avvenimenti degli anni successivi, in grandissimi guadagni?

Basti pensare che in passato l'intervento della Cariplo, l'attuale Banca Intesa, più volte criticato dai colleghi della Lega, di acquisizione della Cassa di risparmio di Calabria e Lucania ha fruttato, in termini di plusvalenze a Banca Intesa, 2.700 miliardi, perché questo è stato l'utile nel momento in cui ha rivenduto la banca acquisita a suo tempo per 240 milioni di vecchie lire, con una successiva ricapitalizzazione di 180 milioni di vecchie lire.

Allora mi chiedo, ma chiedo anche a voi: a fronte dell'atteggiamento tenuto all'epoca dalla Banca d'Italia, che pilotò l'operazione di acquisizione tramite il commissariamento e tramite uno statuto che attribuì la maggioranza degli organi all'allora gruppo di banche del Nord, pur non avendo la maggioranza della proprietà, perché acquisirono il 50 per cento, però ebbero per statuto il 75 per cento degli organi, i quali decisero a loro volta, successivamente, le varie ricapitalizzazioni, non nasce il sospetto che probabilmente questa disponibilità della Banca d'Italia ad assecondare le grandi banche del Nord nasca proprio dall'anomalia di una proprietà che non è dello Stato quando sarebbe necessario che fosse invece dello Stato?

Allora, questa questione la dobbiamo risolvere e mi pare che l'indicazione contenuta nel provvedimento al nostro esame non sia convincente (anche se, per lo meno, il problema viene posto, è quanto meno all'ordine del giorno).

Come pure, per quanto riguarda la questione del doppio ruolo della Banca d'Italia della vigilanza e del controllo sulla concorrenza: non si può vigilare e contemporaneamente pensare di dirigere, di stabilire fino a che punto la concorrenza sia stata lesa, fino a che punto cioè il mercato abbia funzionato a dovere.

Non è pensabile: si tratta di due funzioni diverse ed è giusto che esse vengano separate, così come tutte le funzioni pubbliche, che, proprio per il principio generale della divisione dei poteri, è bene che vengano svolte in maniera chiara, precisa, in modo che le responsabilità delle funzioni siano fra di loro non conflittuali, né nascano conflitti di interesse.

Ecco perché, colleghi, la legge al nostro esame è insufficiente, ecco perché siamo convinti che essa non risolva nessuno dei problemi che sono sul tappeto, perché non scioglie i nodi che sono nati intorno alla Banca d'Italia e non tutela il risparmiatore, il soggetto debole del rapporto economico.

Il cittadino che mette da parte il frutto del proprio lavoro e intende reinvestirlo dev'essere protetto dallo Stato e nell'attuale sistema non solo non è protetto, ma può succedere quello che è accaduto con la Parmalat e la Cirio, allorché le banche creditrici della Parmalat e della Cirio hanno collocato obbligazioni di queste due società utilizzando i risparmi dei propri clienti e così poi questi poveri clienti hanno visto distrutto il loro lavoro perché il risparmio si è volatilizzato, in quanto la stessa accumulazione di denaro fatta attraverso le obbligazioni di queste due società è stata incamerata dalle banche proprio in quanto dovevano far fronte alla situazione di credito che vantavano verso le due società medesime.

E allora il cliente, il cittadino debole, il cittadino comune da chi viene tutelato, se lo Stato si disinteressa? Questa era un'occasione favorevole per fare in modo che finalmente lo Stato prendesse le difese di chi non ha le strutture per potersi difendere, non ha la possibilità di conoscere il mercato finanziario e però vuole concorrere alla produzione e allo sviluppo del mercato.

Ecco, debbo dire con rammarico che abbiamo perso un'occasione e che è un peccato che essa sia stata persa.

Anche la previsione nella legge dell'eventuale limite temporale nel richiedere somme depositate da parte del cittadino è assurda, perché un cittadino che abbia depositato dei soldi non può subire una specie di prescrizione per cui, se non dovesse ritirare il proprio denaro, lo perde.

Non è possibile, questa è un'anomalia gravissima che potrebbe disaffezionare il risparmiatore, e in Italia sappiamo che il risparmiatore è soprattutto quello piccolo, da noi il risparmio è soprattutto quello delle famiglie che non possiamo disincentivare in queste forme.

Ma sapete cosa avviene molte volte, soprattutto per i risparmiatori che hanno la filosofia del risparmio, che, messi da parte i soldi in banca, se ne dimenticano finanche? Come si può

allora pensare d'introdurre, anche in linea di principio, la possibilità che il risparmio possa prescriversi? Questo mi pare danneggi ulteriormente l'uomo comune e quindi faccia registrare una volontà poco attenta del Governo nel tener conto della condizione del cittadino.

Un'ultima considerazione, colleghi. Le polemiche che si sono susseguite in questi giorni sulla finanza cattolica, cioè sul tentativo della cosiddetta finanza laica di vincere il suo confronto con la finanza cattolica, mi pare siano tutte inventate.

Già debbo dire, con molta serenità, che mi sono parsi del tutto impropri gli interventi fatti da «Avvenire», da «L'Osservatore Romano» e da alcune autorità religiose, che non potevano, non dovevano e non debbono difendere un Governatore sol perché cattolico, in quanto l'interesse generale del Paese non è quello di avere un Governatore cattolico, bensì quello di avere un buon Governatore, che è cosa diversa.

Debbo anche dire che farebbero bene soprattutto le autorità cattoliche a ricordare che forse lo scandalo maggiore del sistema bancario, quello dell'Ambrosiano, ha anch'esso la sigla della cosiddetta finanza cattolica.

Qui mi pare che dobbiamo riaffermare con forza il principio della laicità dello Stato e con forza dobbiamo chiedere al mondo organizzato dei cattolici di essere rispettoso di quel principio, perché, così come è giusto che il mondo civile sia rispettoso dell'organizzazione e del modo di essere e di esprimersi del mondo cattolico, allo stesso modo, credo che lo Stato laico debba trovare una forte difesa da parte di tutti noi nell'affermazione della sua autonomia e del principio che le questioni dello Stato laico vanno risolte dalle istituzioni preposte a tale compito.

Collegli, vi ringrazio per avermi ascoltato, augurandomi che questo provvedimento non venga approvato, per farne uno migliore. *(Applausi dai Gruppi Misto-SDI-US e DS-U).*

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Cantoni. Ne ha facoltà.

**CANTONI (FI).** Signor Presidente, onorevoli colleghi e colleghe, ai relatori e ai senatori tutti che hanno partecipato con molta professionalità ai lavori delle Commissioni rivolgo un doveroso ringraziamento, anche perché voglio ricordare che questo è un disegno di legge che ormai si trascina da oltre un anno e mezzo.

Dalle discussioni svoltesi in Aula e dall'esposizione del Ministro si evidenzia che il provvedimento è non tanto necessario, quanto assolutamente necessario e da varare nel tempo più veloce, perché è in ballo la nostra credibilità, è in ballo una risposta doverosa che dobbiamo dare ai mercati finanziari, nonché ai risparmiatori e a tutti coloro che hanno perso denaro in modo assolutamente inaccettabile.

Lo voglio dire perché molti hanno ricordato gli scandali Enron, Vivendi, Parmalat, Cirio, *bond* argentini. Voglio solo ribadire che oltre un milione di risparmiatori italiani è stato coinvolto da situazioni oserei dire di negligenza, che devono far riflettere profondamente il sistema bancario, i politici e tutti noi su quello che è successo. Il disegno di legge mi sembra uno degli strumenti fondamentali per dare risposte.

Quello che è curioso è che nello scandalo dei *bond* argentini 450.000 italiani sono stati oggetto di una profonda tosatura, per oltre 25.000 miliardi di vecchie lire. È anche curioso pensare che si è trattato prevalentemente di risparmiatori italiani e non di altri Paesi europei; quindi, c'è una grossa responsabilità da parte di coloro che ciò hanno consentito, o su cui quanto meno non hanno vigilato, e delle banche che hanno propinato quasi carta straccia a risparmiatori che sono prevalentemente anziani e che hanno investito la loro pensione dopo decenni di duro lavoro, ritrovandosi, oggi, con un mucchio di carta straccia.

È un profilo morale, etico che non possiamo sottacere. Quindi, non possiamo neppure affrontare alla larga l'aspetto fondamentale di un cambiamento della legge che non solo è indispensabile, ma doveroso per l'onore di parlamentari che, in quanto eletti dal popolo, hanno la responsabilità di dare risposte valide e ferme. Questo provvedimento deve dunque andare avanti con sollecitudine.

Il Ministro ha dichiarato che gli scandali finanziari sono stati resi possibili anche per regole inadeguate. Il Ministro è stato molto generoso. Noi prendiamo atto di questo aspetto e pertanto che la legge deve essere profondamente emendabile.

Il disegno di legge approdato al Senato ritengo sia una risposta sistematica e organica ai problemi, anche se incompleta, e parlerò più avanti di un emendamento.

Come sapete, il provvedimento innova prevalentemente sul piano della *governance* (quindi, amministratori e sindaci), della tutela degli investitori, dei rapporti con le società di revisione, sul piano delle autorità di mercato e delle sanzioni, anche perché si sono dimostrate profonde lacune in un capitalismo e in un sistema eccessivamente negligente verso coloro che hanno il dovere di proteggere non solamente i grandi gruppi ma, prioritariamente, le persone più deboli e i risparmiatori.

L'*iter* del provvedimento è stato molto tormentato, eccessivamente lungo perché complesso e perché molte *lobbies* fortissime hanno creato parecchi ostacoli. Infatti, il cambiamento dei cosiddetti poteri forti non è gradito ai poteri forti.

Qui però è in gioco la credibilità del nostro Paese, della nostra democrazia, del nostro sistema bancario e finanziario; soprattutto, la credibilità rispetto coloro che ogni giorno danno l'obolo alle banche affidando loro, con grande fatica, i propri risparmi.

Il Consiglio dei ministri, il 1° settembre, ha approvato un testo sulla Banca d'Italia che propone una riforma che ritengo coraggiosa rispetto alle critiche cui ho assistito, mosse da decine di ottimi colleghi dell'opposizione, ai quali però vorrei ricordare che i loro Governi non hanno mai proposto alcun cambiamento delle regole relative alla Banca d'Italia, alla sua *governance* e alla durata del mandato dal Governatore. Infatti, già ai tempi della nomina del governatore Fazio si parlava di una durata del mandato di cinque anni: basta leggere i giornali e i Resoconti stenografici di allora.

Pertanto, la sinistra non ha proposto nulla e devo aggiungere - lo dico senza provocazione e senza voglia di polemica - che questi scandali sono nati prevalentemente nel periodo in cui questa ha governato.

Quindi, si propone oggi una riforma che corregge le regole in senso più moderno, intervenendo su alcuni ambiti: l'assoluta necessità della collegialità delle decisioni in un momento in cui la globalizzazione porta a difficoltà enormi, ad una complessità delle decisioni che non debbono essere più ascritte monocraticamente ad una persona sola, ma devono essere demandate alla collegialità; la trasparenza degli atti; le regole più certe; il mandato a termine del Governatore; gli azionisti della Banca d'Italia che possono essere le stesse banche che, a loro volta, devono essere vigilate dalla Banca centrale.

Si tratta di elementi che in tutte le banche centrali europee, oltre che nelle principali banche degli altri Paesi del mondo, sono presenti da alcuni decenni; semmai, noi vi arriviamo con un gravissimo ritardo.

Il disegno di legge non è originale; mi rendo conto che non c'è un cambiamento stravolgente, ma così deve essere, perché dobbiamo essere prudenti. Dobbiamo dare la possibilità di democratizzare questo aspetto fondamentale, tenendo conto che la Banca d'Italia è estremamente prestigiosa e presente nel contesto mondiale e nella coscienza di tutti noi. Dobbiamo, quindi, agire con molta prudenza.

Sul piano organizzativo, si adottano principi che sono stati definiti primitivi (come la collegialità, la trasparenza, il termine del mandato, l'assenza di conflitti potenziali tra vigilanti e vigilati), ma tali principi devono essere assolutamente introdotti nel disegno di legge, che deve costituire il punto fondamentale per un cambiamento e un recupero della credibilità del nostro Paese.

Ripeto: la Banca d'Italia è una delle istituzioni più prestigiose del Paese e va tutelata innanzitutto nella propria indipendenza (su questo siamo assolutamente chiari), ma anche nella propria reputazione, perché mai come oggi, da quando è nata, la Banca d'Italia ha perso reputazione.

Per quanto concerne la tutela della concorrenza nel settore bancario, su cui il Consiglio dei ministri ha espresso l'orientamento di muovere in modo più netto (cito testualmente) verso un modello di vigilanza per finalità, anziché per soggetti (vale a dire trasparenza, concorrenza e stabilità), il Ministro ha detto di attendere che si svolga un dibattito parlamentare. Noi lo ringraziamo per questo; magari, avremmo preferito una più decisa presa di posizione del Governo e del Ministro, però siamo pronti a svolgere un dibattito parlamentare.

Se gli investitori - voglio ribadire - non hanno regole moderne, non investono in un mercato. Il rischio di emarginazione del nostro Paese nel contesto dei circuiti finanziari bancari mondiali è molto forte. Quindi, in un momento in cui la globalizzazione porta a fusioni e acquisizioni, in cui in Europa si cambia con estrema velocità, noi dobbiamo dotarci di organi

istituzionali, di una mentalità e di una cultura internazionali, che certamente non possono agire secondo culture provinciali, come invece abbiamo visto succedere nel nostro Paese.

A margine del mio intervento, fornirò alcune risposte che ritengo puntuali, non solo alla minoranza, ma anche ad esponenti della maggioranza che hanno criticato il disegno di legge. Vorrei fare una puntualizzazione, su un mio emendamento che il relatore Eufemi, con sottile ironia, ha definito personale, ma che tanto personale non è, perché so che una larga parte del Senato (o quanto meno una sua parte) lo considera degno di attenzione e di discussione. Tengo a dire che non si tratta di un emendamento frutto di una mia bizzarria; piuttosto, si tratta di una proposta di modifica che rende coerente quanto da anni continuo ad affermare in merito alla riforma della Banca d'Italia e soprattutto in relazione al metodo della collegialità.

Non è certo questa la sede per un *excursus* (come alcuni vorrebbero) su ciò che è successo nel mondo bancario; ho però fortissime critiche da muovere su quanto è accaduto e soprattutto sulle enormi disponibilità di capitali che si sono volatilizzate, con ricadute sull'eccessivo costo dei servizi che pagano sempre i risparmiatori, che sono sempre meno cittadini e che per il sistema bancario sembrano quasi sudditi. Tutto ciò deve finire. Propongo, quindi, che la tutela del risparmio e le funzioni di controllo passino dalla Banca d'Italia all'Autorità *antitrust*.

Capisco che si tratta di un emendamento che può definirsi personale e sono onorato se esso, come tale, magari non sarà approvato perché le *lobbies* e le minacce sono fortissime, ma io ritengo anche di essere un uomo libero e di poter dire, come specialista e come esperto, quanto ritengo opportuno.

Infatti, posso con vanto dichiarare di aver salvato ben due banche: l'Istituto bancario italiano, che era vicino al fallimento, e la Banca nazionale del lavoro, che era tecnicamente fallita quando, il 3 ottobre 1989, ne assunsi la presidenza, su espressa richiesta del ministro del tesoro Guido Carli. (*Applausi dei senatori Guzzanti, Ioannucci, Moncada e Scotti*).

Il presidente Dini, che mi fa piacere sia presente, conosce molto bene questa vicenda e, se vuole, mi può anche smentire, ma so che è una persona perbene, estremamente perbene, e sa che sto dicendo la verità.

Dopo gli anni Trenta, in Italia il legislatore impose una separazione tra aziende bancarie e industriali; tra banche commerciali, che erogavano credito, e banche di investimento, che collocavano i titoli presso i risparmiatori; tra banche e assicurazioni, e così via. Gli organismi di regolamentazione e supervisione erano quindi distinti e specializzati per soggetto.

Con gli anni, la normativa si è modificata e dagli anni Ottanta il sistema finanziario italiano si è trasformato in un sistema nel quale un ruolo centrale è svolto dalla banca universale, che svolge tutte le funzioni prima attuate da intermediari diversi.

Le autorità specializzate per soggetto sono dunque diventate inadatte e soprattutto obsolete; quindi, è obsoleto il fatto che ci sia un'unica autorità per la vigilanza e la stabilità, che giustamente deve essere esclusivamente rafforzata nella Banca d'Italia, mentre invece la tutela della concorrenza e del mercato deve far capo ad un'altra autorità, per dare maggiore democraticità al mercato e soprattutto maggiori garanzie ai risparmiatori.

Nello *slang* bancario si dice che si deve passare da un modello basato sui soggetti ad un modello basato sulle funzioni. Le funzioni - ricordo per tutti coloro che non conoscono molto bene questo aspetto - sono tre e rispondono ai tre beni pubblici che sono, in senso assoluto, il verbo sul quale noi, in modo etico e morale, e il sistema bancario dobbiamo vigilare e che deve anche essere *modus vivendi* nell'attività di negozio giornaliero.

I tre beni pubblici sono: la stabilità, la trasparenza e la correttezza nei comportamenti e la concorrenza. La stabilità è riferita al sistema delle banche ed è necessaria per evitare perdite degli investimenti in moneta; la trasparenza è riferita ad imprese e a società finanziarie che fanno appello al pubblico risparmio direttamente o attraverso la Borsa valori, ed è necessaria per evitare che i risparmiatori perdano la fiducia in coloro che, pur con qualche rischio, ma noto e gravante su tutti allo stesso modo, gestiscono i loro risparmi; la concorrenzialità è riferita a tutto il sistema delle imprese creditizie e finanziarie ed è necessaria affinché le rendite delle gestioni di queste attività vadano il più possibile - lasciatemi dire in modo *naïf* - nelle tasche dei consumatori.

Oggi abbiamo esempi eclatanti di come dalle tasche dei risparmiatori sia stato sfilato denaro e non voglio neanche rispondere ai colleghi che hanno ricordato che due terzi dei *bond*

Parmalat, Cirio, sono stati emessi all'estero e quindi non c'era possibilità di controllo da parte dell'istituzione di vigilanza.

Sappiamo benissimo che è una tesi assolutamente inaccettabile, perché chi conosce bene e professionalmente le regole sa che quei *bond* dovevano essere emessi da istituzioni e banche all'estero e non potevano essere poi trasferiti in Italia e spalmati sui risparmiatori. È stata una truffa.

Dobbiamo avere il coraggio (io ne ho il coraggio, e lo dico più volte) e l'assoluta, morale dignità di ricordare che tutti questi aspetti devono essere fondati sulla verità: quei *bond* non potevano essere venduti al pensionato, al risparmiatore, a tutti coloro che non avevano neppure la possibilità e la capacità - non dico professionale, ma elementare - di effettuare un controllo.

Il nostro è un Paese bancocentrico, esageratamente bancocentrico; probabilmente, anche in un declino del capitalismo c'è questa eccessiva bancocentricità per cui i più grandi imprenditori sono pesantemente indebitati verso il sistema bancario, che quindi diventa un centro di potere politico, vigilato da un centro di potere politico monocratico della Banca d'Italia, del Governatore, assolutamente inaccettabile.

L'emendamento che ho presentato mira a modificare l'attribuzione delle competenze dell'Autorità di vigilanza in materia di concorrenza nel settore bancario. La proposta emendativa mira a trasferire all'Autorità garante della concorrenza e del mercato la relativa competenza nei confronti delle banche e sull'attuazione delle disposizioni riguardanti le intese restrittive della libertà di concorrenza, l'abuso di posizione dominante e le operazioni di concentrazione restrittive della libertà di concorrenza.

Signor Presidente, il tempo a mia disposizione volge al termine e sono costretto a tagliare notevolmente il mio intervento. Voglio solamente rimarcare che questo aspetto di crisi ha una precisa data di nascita: inizia con la nefasta riunione sul «Britannia», dove, ahimè, tanti attori ancora sul mercato erano soggetti fondamentali in un processo di privatizzazione che è stato una delle grandi pagine sulle quali dovremmo istituire una Commissione per stabilire la verità.

Sono stati causati danni al sistema e alla credibilità italiana; quindi, ci attendiamo che questa riforma venga fatta con responsabilità e con le modalità possibilmente più veloci, al fine di dare una risposta vera e democratica e avere la coscienza a posto verso il popolo italiano. *(Applausi dai Gruppi FI, LP e dei senatori Moncada e Grillotti. Congratulazioni).*

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione generale.

Ha facoltà di parlare il relatore, senatore Eufemi.

**EUFEMI**, *relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, a conclusione di un dibattito ricco di ben 25 interventi desidero rivolgere il più sentito ringraziamento ai colleghi per le opinioni espresse e gli elementi portati su un tema centrale come quello del risparmio e della tutela dei mercati finanziari.

Il dibattito è stato tuttavia caricato di molti significati impropri, di molti argomenti estranei, compresa la legge elettorale. Non abbiamo ascoltato una penetrante valutazione delle scelte operate e delle norme licenziate dalle Commissioni riunite, nessun riconoscimento, come se fosse tutto da respingere.

Bene ha fatto il Ministro dell'economia ad inquadrare la riforma in un *continuum* di interventi volti a definire una più complessa architettura di regole finanziarie efficaci, adeguate ad un sistema aperto e globalizzato.

Il dibattito è stato aperto dall'intervento del Ministro che ha posto due questioni: la crisi di credibilità del Paese ed il problema del passaggio delle funzioni della concorrenza sul credito dalla Banca d'Italia all'*Antitrust*.

Occorre sgombrare il campo dagli equivoci. La stessa indagine conoscitiva parte ben prima delle vicende relative al controllo di due banche. Il punto di partenza è quello degli scandali finanziari in Italia, che seguono e non precedono quelli europei e degli Stati Uniti. Ad ogni buon conto, va ricordato che il caso Enron non è stato scaricato sulla FED, a differenza di quanto si è registrato da noi con accuse indiscriminate e quindi superficiali.

Non è la questione Banca d'Italia ad impedire o ritardare la riforma. I tempi non coincidono con le recenti vicende bancarie. La crisi di credibilità è stata innescata, ben prima delle

vergognose polemiche per rovesciare le decisioni del mercato a favore della banca olandese, dall'incapacità di dare concreta e credibile attuazione ad una vera politica di risanamento della finanza pubblica, indispensabile per sostenere la crescita e lo sviluppo del Paese.

La credibilità si misura dai comportamenti degli investitori e dei risparmiatori. Non vi è stata la coda di questi ultimi agli sportelli delle banche, come nel 1992, in occasione del prelievo straordinario del 6 per mille sui conti correnti. Bene ha fatto il senatore Grillo a ricordare il rapporto, che oggi è rimasto inalterato, tra i titoli di stato italiani e quelli tedeschi.

Abbiamo ascoltato molte sciocchezze nei giorni scorsi, compresa quella sulla cancellazione di un'offerta di *bond* a trent'anni, cogliendo di sorpresa i mercati e provocando un piccolo salto nel prezzo dei titoli trentennali emessi in passato. È un'affermazione falsa, che noi respingiamo. Da un anno le emissioni dei BTP a trent'anni non vengono effettuate. (*Applausi del senatore Grillo*).

In ogni caso, dobbiamo dire che il calendario delle emissioni del Tesoro è stato pienamente rispettato con l'annuncio delle aste a cinque e quindici anni, avvenute il 6 settembre scorso.

Non sembra inoltre dimostrabile che le vicende in corso abbiano cominciato ad avere effetti concreti sul nostro debito pubblico. Infatti, le aste dei titoli suddetti, svoltesi il giorno 13 settembre, hanno registrato una buona domanda (8,3 miliardi di euro a fronte di 4,5 offerti), con rendimenti di aggiudicazione in discesa. Sui BTP a quindici anni è stato addirittura fatto registrare il minimo storico del 3,58. Il mercato secondario non è stato turbato dalle vicende in corso, in quanto il differenziale di rendimento tra BTP e *Bund* decennali è diminuito dai 23 centesimi di punto toccati il 6 giugno, a valori tra 20 e 21 centesimi, registrati stabilmente dallo scorso luglio. Questi sono i fatti sui quali invito i colleghi a riflettere.

Perché solo ora si è chiesta una riforma profonda della Banca d'Italia? Perché solo ora la sinistra chiede un intervento, ma non ha fatto nulla nei cinque anni di Governo? (*Commenti del senatore Bonavita*). Perché non ha utilizzato la grande riforma della finanza per intervenire? Non stiamo parlando di una cosa di settant'anni fa, come la legge bancaria del 1936, ma della legge Draghi, che è del 1998. Il Testo Unico di finanza è solo di sette anni fa. Quello era il momento di avanzare proposte o di emanare norme, ma non è stato fatto. Quella era l'occasione per incidere, prendendo atto delle grandi trasformazioni dopo la legge sulla ristrutturazione del sistema bancario, che ha portato alla sua crescita dimensionale, ad una sua più forte patrimonializzazione, insieme ad una maggiore capacità competitiva.

È stato fatto un terrorismo mediatico per altri interessi. «Il rischio prevalente» - scriveva Menichella - «non era dentro il sistema bancario, ma esterno ad esso ed era quello della ricostituzione degli oligopoli industrial-finanziari, a danno dei consumatori e delle piccole e medie imprese.

Al senatore Angius vorrei dire che nella fattispecie non si può separare la difesa della Banca d'Italia dal Governatore. Se si colpiscono le persone, si finisce per colpire le istituzioni. Coloro che ne vogliono la sostituzione, vogliono anche ferirne l'autonomia, travolgendo le regole, comprese quelle europee, previste dai Trattati internazionali e dallo statuto della Banca centrale europea, che non sono un *optional*.

GARRAFFA (*DS-U*). Noi vogliamo salvaguardare le istituzioni!

PRESIDENTE. Senatore Garraffa, la prego di non disturbare il relatore.

EUFEMI, *relatore*. Sulla riforma del modello delle Autorità di vigilanza, ho trovato sorprendente che il Ministro dell'economia abbia riproposto una questione che ritenevamo chiusa con la decisione delle Commissioni e che riconfermiamo in quest'Aula dopo la discussione generale.

Nella ricostruzione degli avvenimenti mancano alcuni elementi fondamentali e particolarmente rilevanti come la inequivocabile sentenza del TAR che ha riconosciuto la piena correttezza dell'operato della Banca d'Italia, i pronunciamenti della Commissione europea e dalla Banca centrale europea e, da ultimo, il rispetto della legge, come sostenuto da parte del commissario McCreevy, il quale comunque non può essere il supremo interprete delle leggi italiane né ha il ruolo di giudice di legittimità. Nel momento in cui si assume questa responsabilità, finisce per venire meno il suo ruolo *super partes* rispetto ai Paesi europei: non sapevamo che Bruxelles fosse divenuta Bisanzio!

Sarebbe più pertinente ed urgente eliminare i conflitti di interesse che riguardano alcuni commissari europei. Nel dibattito non abbiamo trovato riconoscimenti rispetto alle scelte operate dalle Commissioni sulla qualità degli interventi nella *governance* societaria, nel rafforzamento dei controlli, in una più forte trasparenza sulle società *offshore*, sulla disciplina del prospetto informativo che offrirà maggiori garanzie ai risparmiatori rispetto ai collocamenti e impedirà nuovi scandali finanziari. Si è guardato a tutelare non interessi di parte, ma esclusivamente i risparmiatori e, soprattutto, i risparmi dei giovani nella prospettiva dell'afflusso delle risorse del TFR sul mercato.

Condivido pienamente i rilievi del senatore Tarolli sull'emendamento del Governo relativo al passaggio delle quote proprietarie della Banca d'Italia, sul calcolo delle quote del valore delle stesse legato ai diritti patrimoniali piuttosto che al valore corrente o economico delle stesse, sull'eccesso di giurisdizione e sulle modalità di copertura finanziaria. Purtuttavia, rispettiamo la decisione unanime e collegiale del Governo.

L'eccesso di procedure burocratiche può portare ad impedire il raggiungimento dell'obiettivo della trasparenza che si dice di voler perseguire e ad accrescere il tasso di lottizzazione delle e nelle istituzioni, accrescendo la loro inefficienza, oltre che la loro inefficacia. Siamo prioritariamente impegnati in una riforma di sistema che guarda al futuro e potrà rappresentare una valida risposta ai mercati finanziari, recuperando un clima di fiducia, di più forte fiducia.

Il senatore Grillo ha ricordato gli anni dal 1987 al 1992. Credo che lo meritino perché quel periodo segna una riforma del mercato finanziario che, per incisività e per ampiezza, non ha precedenti. L'evoluzione della finanza internazionale ed il processo di consolidamento delle istituzioni finanziarie impongono una riflessione per le conseguenze sul sistema e per le sfide che si impongono al nostro sistema creditizio in termini di efficienza e di concorrenza. Diverso è svolgere una seria valutazione sul modello di banca universale, sul modello di specializzazione dell'industria bancaria.

Il problema non è solo quello degli impieghi ma è anche quello della raccolta, poiché le due funzioni sono strettamente legate. Il problema non è solo la contendibilità e la concorrenzialità; non si può perdere di vista la finalità e la funzione del risparmio, quella cioè di favorire gli investimenti, la crescita e l'occupazione.

Il senatore Cantoni, insieme ai senatori Debenedetti, Turci e Cambursano tra gli altri, ha espresso rammarico per il fatto che il provvedimento non interverrebbe su alcuni profili che interessano la Banca d'Italia e, in particolare, sulla durata del mandato del Governatore e sulle competenze *antitrust* nel settore bancario. Sulla Banca d'Italia il Governo ha deliberato un intervento legislativo. Sul trasferimento di funzioni all'*Antitrust*, senatore Cantoni, no! Non vi possono essere maggioranze variabili, a seconda dell'argomento; altrimenti sarebbe il *caos* dei nostri lavori e l'impossibilità di raggiungere in tempi rapidi l'obiettivo di questa riforma.

Sulla seconda questione, occorre dire che si tratta di aspetti che non riguardano gli scandali dai quali il provvedimento prende le mosse... (*Brusio in Aula. Richiami del Presidente*)... e che per converso incidono su equilibri complessivi degli assetti di controllo sul sistema finanziario. Questi ultimi hanno dimostrato di poter assicurare l'indipendenza dell'azione tecnica di vigilanza e la crescita del comparto bancario in contesti dapprima caratterizzati dalla prevalenza della banca pubblica, e successivamente dalla privatizzazione del sistema e dal suo funzionamento secondo i canoni di un mercato aperto e concorrenziale.

L'attribuzione all'Autorità garante della concorrenza e del mercato di competenze in materia *antitrust* nel settore bancario è molto controversa; non si ritrova nella normativa degli Stati Uniti, non sarebbe una scelta efficiente nel nostro Paese. L'attuale riparto consente che la Banca d'Italia promuova e tuteli la concorrenza sia nella veste di Autorità *antitrust* che in quella di organo di vigilanza, costituendo la competitività del sistema creditizio e finanziario uno degli obiettivi della vigilanza prudenziale disciplinata dal testo unico bancario. L'accentramento in un'unica istituzione delle due competenze consente sinergie negli strumenti, nella elaborazione delle informazioni, nello sviluppo delle professionalità.

La Banca d'Italia ha svolto, nella veste di autorità preposta alla tutela della concorrenza, oltre 50 istruttorie. Su un altro settore dell'economia è stato condotto in Italia un numero così elevato di procedimenti *antitrust*, da quando è entrata in vigore la legge n. 287 del 1990. Tutti gli indicatori dimostrano inequivocabilmente la crescita nell'ultimo decennio della

concorrenza nel sistema bancario con riguardo alla struttura del mercato e dei tassi d'interesse, nonché alla redistribuzione delle quote facenti capo ai diversi operatori.

È bene, infine, sgombrare il dibattito da un equivoco. La titolarità delle funzioni *antitrust* nel comparto nevralgico delle concentrazioni nulla ha a che vedere con l'apertura internazionale del sistema, e in particolare con la possibilità che operatori esteri acquisiscano quote di controllo nel capitale di banche nazionali.

L'autorizzazione per l'acquisto di partecipazioni di controllo, o comunque rilevanti in enti creditizi, è espressamente prevista dal diritto comunitario, al fine di garantire la sana e prudente gestione dell'impresa bancaria. Diverse sono le valutazioni *antitrust*, volte ad accertare se un'operazione di concentrazione sia suscettibile di restringere la competizione tra operatori. Tale valutazione investe la struttura del mercato nazionale ed europeo e non le esigenze della singola banca.

Le differenti prospettive fanno sì che non siano possibili, neppure in astratto, conflitti tra le conclusioni cui giungono i procedimenti di vigilanza e quelli *antitrust*. Ciò è naturalmente vero anche allorché l'istruttoria in materia di concorrenza sia svolta dalla Commissione europea. Non vi sono evidenze che le decisioni siano state motivate per fini di stabilità, a scapito della concorrenza. Lo stesso diritto comunitario prefigura le due procedure come nettamente distinte, e prevede che le valutazioni prudenziali sugli assetti proprietari delle banche vengano svolte esclusivamente dalle Autorità nazionali di vigilanza.

Le valutazioni di vigilanza in materia di assetti proprietari sono conformi ai principi contenuti nella legislazione comunitaria, nel testo unico bancario e, in attuazione di quest'ultimo, nelle deliberazioni del CICR e nelle istruzioni di vigilanza della Banca d'Italia. Tali valutazioni hanno natura tecnica e, in presenza di operatori comunitari, prescindono da considerazioni non prudenziali quali la nazionalità dell'istante.

La correttezza dell'operato della Banca d'Italia in questo ambito è testimoniata dalla circostanza che i provvedimenti in materia non sono mai stati oggetto di annullamento giudiziario. La stessa ultima decisione del TAR si basa su una istruttoria correttamente svolta dalla Banca d'Italia. Non c'è quindi alcuna credibilità da recuperare in ordine ai comportamenti della Banca d'Italia!

Il senatore D'Amico ha presentato un emendamento che contiene tra l'altro la riforma del CICR. Ho trovato senz'altro mutata la sua posizione rispetto a quanto scriveva e leggevo negli anni '90 in materia sulla necessità che il credito rientrasse nelle funzioni della concorrenza affidate alla Banca d'Italia.

Sarebbe interessante, senatore D'Amico, rileggere il comportamento della Banca d'Italia all'interno del CICR sul finire degli anni '80, tra i sostenitori di una lira sopravvalutata a vantaggio degli investitori USA, che portò poi alla crisi valutaria del 1992, e i sostenitori invece di un'idea diversa.

Caratteristica peculiare del nostro sistema è quella di conferire alla Banca d'Italia la competenza in materia di stabilità e di concorrenza nel settore bancario, giustificata dalla relazione di complementarità tra concentrazione e concorrenza e dalla migliore informazione di cui dispongono le autorità di supervisione.

V'è intreccio tra normativa nazionale e quella sovranazionale.

L'elevata tecnicità dell'analisi della concorrenza nel settore del credito costituisce il principale portato degli elementi di specificità. In un recente libro di Napoletano viene riportata una frase del primo presidente dell'*Antitrust*, professor Saja, del seguente tenore (e mi rivolgo in particolare al senatore Grillo): «Noi di banche non capiamo niente. Per questo trasferire la competenza del sistema creditizio all'*Antitrust* sarebbe un errore perché non può essere disgiunta dalla stabilità e quindi dalla vigilanza che ha una conoscenza diretta, quasi automatica del sistema bancario. Insomma sa chi siamo e dove andiamo».

Al senatore Cantoni vorrei ricordare che lo stesso presidente... (*Richiami del Presidente*). Mi avvio alla conclusione, signor Presidente. Dicevo che lo stesso Antonio Catricalà, attuale presidente dell'*Antitrust*, ha riconosciuto, nei giorni scorsi, precisamente domenica, credo al congresso di Pesaro, che sulle concentrazioni bancarie l'*Antitrust* non è né preparata, né attrezzata.

Con la legge n. 287 del 1990 fu fatta una scelta precisa: le norme specifiche riferite al settore del credito per le asimmetrie informative riflettono con chiarezza il ruolo inequivoco che il legislatore nazionale ha voluto attribuire alla concorrenza e in tale ramo di attività - e,

dunque, la specificità del ruolo della Banca d'Italia e (vorrei ricordarlo al senatore Passigli) - e nell'editoria e nelle assicurazioni. Questa è la specificità. Questo principio, che vige dal 1991, è stato ribadito nel 1998 dalla normativa sul mercato finanziario.

Il legislatore, dunque, ha affidato alla Banca d'Italia il ruolo di tutela della concorrenza nel settore creditizio per la specificità del settore. È molto semplice: la legge n. 287 si muove in coerenza con la filosofia della legge n. 218 del 1990.

Trovo francamente contraddittorie le critiche alla protezione dell'italianità, a una presunta pretesa protezionistica e dirigistica dell'italianità, di esponenti della stessa parte politica che si è lamentata nei giorni scorsi della vendita di Wind a un investitore straniero, in un settore, come quello telefonico, dove è già presente un importante operatore italiano.

Convorranno quindi i sostenitori della contendibilità che le banche straniere non vengono in Italia a fare beneficenza. Non abbiamo visto presenti le banche straniere in molti casi di ristrutturazione industriale, come nel caso FIAT, nella SMI di Orlando, nella SIR di Rovelli, nell'Alitalia, nella Montedison, nel gruppo Ferruzzi, ma solo, com'è ovvio, presenze opportunistiche dove non vi sono rischi e nei collocamenti dove vi sono ricche commissioni.

Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, è il momento di dare risposte concrete ai mercati e ai risparmiatori. Da parte nostra non ci sottrarremo a queste responsabilità.

Finché c'è questo sistema democratico parlamentare e le Camere assolvono ai loro compiti non potranno esserci *lobby* editorial-finanziarie o di altro genere capaci di imporre soluzioni fuori dalle regole democratiche.

Senatore Cantoni, noi vogliamo andare avanti. Abbiamo contenuto le modifiche proprio per raggiungere l'obiettivo alto della riforma così come auspicato dal Capo dello Stato.

Guardiamo con fiducia al senso di responsabilità di ciascuno affinché questa riforma possa entrare rapidamente nell'ordinamento. *(Applausi dal Gruppo UDC e dei senatori Grillo, Carrara e Fasolino. Congratulazioni)*.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il relatore, senatore Semeraro.

**SEMERARO**, *relatore*. Signor Presidente, signori colleghi, desidero anch'io porgere un vivo ringraziamento ai componenti delle due Commissioni, che hanno lavorato con molto impegno e grande determinazione perché desiderosi di portare e far giungere all'approvazione una legge tanto importante e di grande ricaduta sociale. Intendo poi ringraziare tutti coloro che sono intervenuti nel corso di questo dibattito; ognuno ha offerto il suo contributo, molte volte non condivisibile, ma in ogni caso utile per approfondire la discussione della problematica in trattazione.

Non ho preparato un intervento scritto, signor Presidente, e debbo dire che in effetti la replica svolta dal senatore Eufemi è stata oltremodo completa, per cui ritengo di poterla interamente confermare. Mi sia consentito, però, svolgere un semplicissimo esame di questo complicato *iter* legislativo, perché desidero che ci si renda conto che probabilmente, con il passare del tempo e con l'approfondimento del dibattito, ci si è abbandonati a discussioni non molto rilevanti rispetto alla finalità e alla *ratio* del provvedimento.

Questa legge costituisce, a mio avviso, un punto di sintesi importantissimo di un complesso impegno legislativo nato nel 2004, che approda ora nell'Aula di Palazzo Madama.

Nel 2004 l'Italia si accorge, a seguito di grossi *crack* finanziari, e quindi di gravissimi dissesti che hanno comportato disavanzi economici notevolissimi per un grandissimo numero di operatori economici, di non avere una legislazione adeguata e capace di offrire la necessaria tutela dei diritti di ogni operatore finanziario, di riconoscere e sostenere i diritti medesimi, e soprattutto della necessità di intervenire legislativamente, anche in considerazione dell'inadeguatezza delle previsioni dell'articolo 47 della Costituzione, che non sono state e non potevano essere applicate alla problematica della tutela del risparmio. Ci si rende conto che necessariamente bisogna dar corso ad un testo di legge.

Finalità della legge era - come dicevo prima - quella di predisporre una tutela per gli operatori economici e quindi di creare un sistema di controllo intrecciato, più rigoroso. Si trattava di intervenire perché era quanto mai necessario cercare di eliminare la possibilità di conflitti di interessi, perché sappiamo molto bene che determinano disordini e creano difficoltà di gestione.

Ci si rende conto, allora, della necessità di una più completa regolamentazione dei rapporti fra banche e imprese e di una serie di questioni sulle quali si tenta di intervenire con vari disegni di legge, tutti unificati poi nel provvedimento oggi in trattazione.

A seguito dell'esame della legge, che stava già per diventare definitiva, sorge un'altra questione e attraverso la pubblicazione sui mezzi di stampa di alcune intercettazioni telefoniche (di cui in quest'Aula hanno parlato tutti) ci si rende conto - e sorge forse la necessità - di intervenire legislativamente per una disciplina diversa da quella che costituiva la *ratio* della tutela del risparmio. Tanto è vero che in un primo momento si discusse se questa diversa disciplina relativa ad una fattispecie completamente diversa dovesse costituire parte integrante di questa legge o dovesse invece essere oggetto preponderante di un altro disegno di legge. Sta di fatto che il Governo, intervenendo puntualmente sulla vicenda che era al suo esame, predispose un emendamento da sottoporre all'esame di questa Assemblea.

Da quel momento, signor Presidente, io credo di non essere smentito e di non poter essere smentito se affermo che tema dominante della legge non è stata più la necessità della tutela del risparmio bensì la ristrutturazione della Banca d'Italia, la durata in carica del Governatore, la sua nomina, le eventuali possibilità e cause di decadenza e quant'altro connesso.

Questa non è un'affermazione che faccio io, ma è qualcosa che si evince da tutti i vari interventi. Ci sono stati vari interventi di illustri esponenti dell'opposizione, a volte anche vaghi e riferiti a situazioni e fattispecie diverse; si è addirittura parlato, da più parti, della riforma elettorale che era stata appena appena ventilata in quei giorni, eppure ha costituito oggetto specifico di intervento in occasione di questa discussione.

In ogni caso, si tratta della credibilità nazionale; si discute della possibilità di Fazio di rimanere e si chiede se c'era o meno la possibilità che il Governo intervenisse con i suoi poteri e si addebita al Governo stesso un'omissione di condotta in riferimento proprio a quello che doveva essere fatto in relazione al Governatore della Banca d'Italia.

Una cosa è certa: a me sembra che argomento specifico di questa legge non sia quest'altro risolto che, per l'amor di Dio, è pure importante e merita particolare attenzione, ma io non credo, o perlomeno non penso che causa determinante ed esclusiva di quei dissesti finanziari di cui abbiamo parlato e che hanno afflitto moltissimo tanti operatori economici sia stata, ad esempio, la durata in carica del Governatore, o sia stato il mutato assetto, la mutata composizione della struttura della Banca d'Italia. Io credo che si tratti di questioni completamente diverse.

Allora, se mi è consentito, desidero rimanere più attinente al merito della questione e desidero confrontarmi con gli illustri colleghi dell'opposizione e della maggioranza su tutte quelle questioni che, in effetti, debbono essere trattate perché una tutela efficace del risparmio possa essere attuata.

Dobbiamo subito dire che, in effetti, il risparmio in Italia costituisce un elemento importantissimo. L'Italia è uno dei Paesi al mondo dove si realizza il maggior risparmio. L'Italia vive in un sistema bancocentrico, perché tutte le maggiori possibilità, anche di sviluppo economico, passano attraverso gli istituti bancari, per cui è a queste vicende che bisogna guardare con particolare attenzione.

E allora, in che modo dobbiamo farlo? Innanzitutto occorre mutare l'assetto organizzativo di quelle strutture che gestiscono il risparmio; cercare di predisporre delle regole certe per tutti quegli operatori che svolgono come attività prevalente la vendita di prodotti finanziari e, sotto certi aspetti, anche di prodotti assicurativi; cercare di evitare, come ho detto prima, la realizzazione di conflitti di interesse; far sì che gli organi di controllo sia interni che esterni siano organizzati in maniera tale che attraverso il controllo incrociato si riesca a raggiungere in realtà e a realizzare invero la chiarezza, la linearità e la trasparenza.

Dunque, per dirlo in poche parole, la finalità essenziale di questa legge era ed è l'esaltazione della trasparenza negli scambi di carattere economico e nella vendita dei prodotti finanziari attraverso l'allegazione di tutti i rapporti informativi, perché attraverso l'esaltazione della trasparenza si dà fiducia ai risparmiatori e soprattutto si intensifica l'attività dai mercati finanziari.

Signor Presidente, mi pare che nel corso di questo dibattito approfondito e, sotto certi aspetti, avvincente si sia parlato molto poco di queste vicende e ci si sia invece lasciati

andare ad affermazioni che, a mio avviso, hanno un sapore politico, ma soprattutto hanno il sapore di chi si vuole impegnare per cambiare determinate cose che forse debbono pure essere cambiate, ma che certamente non costituiscono una ragione fondamentale e importante per la realizzazione degli intenti che invece si vuole realizzare.

Il riferimento specifico che faccio - questa è la ragione, signor Presidente, per cui non ho predisposto una relazione scritta - è che non mi pare che siano state sollevate delle precise contestazioni all'attività svolta nelle Commissioni competenti. Il lavoro svolto presso la Camera dei deputati, a mio avviso, era in un certo qual modo già esauriente: noi, qui al Senato, abbiamo svolto una attività di maggiore approfondimento, abbiamo introdotto delle innovazioni, abbiamo realizzato dei cambiamenti, abbiamo fatto in modo di porre dei limiti precisi e determinati.

Credo che su questi argomenti, sui quali non mi pare si sia dibattuto, si dovrà discutere e mi auguro che ciò avvenga nel corso dell'esame degli emendamenti. *(Applausi dai Gruppi AN e FI).*

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare la rappresentante del Governo.

ARMOSINO, *sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze*. Signor Presidente, onorevoli senatori, chiederei alla vostra cortesia di consentire al Governo di svolgere la replica nella giornata di domani, in modo da poter esaminare più compiutamente anche quanto emerso nel corso del dibattito odierno.

PRESIDENTE. La Presidenza accoglie la richiesta del Governo.

Rinvio pertanto il seguito della discussione dei disegni di legge in titolo ad altra seduta.