

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— X LEGISLATURA —————

SUPPLEMENTO

GIUNTE E COMMISSIONI parlamentari

—————

358° RESOCONTO

SEDUTE DI GIOVEDÌ 3 AGOSTO 1989

—————

INDICE

Commissioni permanenti

6^a - Finanze e tesoro *Pag.* 3

FINANZE E TESORO (6^a)

GIOVEDÌ 3 AGOSTO 1989

153^a Seduta*Presidenza del Presidente*

BERLANDA

Intervengono il Ministro del tesoro Carli e i sottosegretari allo stesso dicastero Rubbi e Sacconi.

La seduta inizia alle ore 18,30.

IN SEDE DELIBERANTE**Disposizioni concernenti il fondo di incentivazione per il personale del Ministero delle finanze (1579)**

(Rinvio del seguito della discussione)

Il Presidente avverte che, non essendo stato emesso dalla 5^a Commissione il parere sul disegno di legge n. 1579 e sugli emendamenti ad esso presentati, è necessario rinviare il seguito della discussione di detto disegno di legge alla ripresa dei lavori parlamentari dopo la pausa estiva.

Prende atto la Commissione.

PROCEDURE INFORMATIVE**Audizione del Ministro del tesoro senatore Guido Carli sull'operazione finanziaria di nuovo assetto e incremento del capitale della Banca nazionale del lavoro tramite l'Istituto nazionale assicurazioni e l'Istituto nazionale della previdenza sociale.**

Il presidente Berlanda rileva che la procedura informativa che è all'ordine del giorno inizia oggi sulla base di un'iniziativa assunta dalla Commissione - su proposta del senatore Beorchia - il 5 luglio scorso: la Commissione unanime ritenne che il Parlamento dovesse essere messo al corrente delle complesse particolarità dell'operazione di ricapitalizzazione della Banca nazionale del lavoro tramite aumento delle partecipazioni dell'INA e dell'INPS. La Presidenza del Senato, ovviamente, autorizzò lo svolgimento della procedura informativa solo al termine della crisi di Governo, e la Commissione si accinge quindi a darvi inizio tempestivamente, ringraziando il Ministro del tesoro per la pronta adesione all'invito ad intervenire.

A tale riguardo il presidente Berlanda osserva che, trattandosi dell'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo parlamentare, è più corretto iniziare la procedura informativa interpellando il Governo, l'interlocutore essenziale per il Parlamento.

Prende la parola il ministro Carli, illustrando anzitutto le ragioni che ad avviso del Governo rendono opportuno ampliare il capitale della Banca nazionale del lavoro: fa riferimento al recente orientamento internazionale - ma anche italiano - inteso a garantire la stabilità degli istituti di credito non più tanto per mezzo dei controlli amministrativi quanto assicurando che gli istituti abbiano fondi propri in misura adeguata, in misura cioè tale da poter assorbire i rischi crescenti, in dipendenza dalla più aspra concorrenza che si registra sia fra le banche stesse che fra queste e gli intermediari finanziari non bancari. In tale situazione, i tre principali azionisti attuali della Banca nazionale del lavoro, il Tesoro, l'INA e l'INPS, hanno ritenuto di concorrere all'ampliamento del capitale, il Tesoro iscrivendo i mezzi in un apposito fondo, l'INA e l'INPS mediante cessione delle proprie partecipazioni nel CREDIOP all'Istituto bancario San Paolo di Torino. In tal modo l'Istituto San Paolo viene ad acquisire uno strumento di intervento nel settore del credito a medio e lungo termine.

L'INA e l'INPS procederebbero a questa operazione di ampliamento, per la loro parte nel capitale della Banca nazionale del lavoro, allo scopo di promuovere quelli che oggi vengono chiamati «rapporti di sinergia» (in questo caso sinergia bancaria - assicurativa - previdenziale).

Il 29 giugno è stato siglato - prosegue il Ministro - un verbale di intenti, firmato anche dal rappresentante del Ministro del tesoro, alla presenza del Governatore della Banca d'Italia. Con esso il Tesoro ha manifestato l'intenzione di trasferire alla Cassa depositi e prestiti la sua partecipazione nella Banca nazionale del lavoro; si è convenuto inoltre che verrà stipulato un patto di sindacato, includente l'obbligo di vincolare sia le quote in se stesse sia i rapporti fra le quote sindacate e il totale del capitale, nei successivi aumenti di capitale; e di mantenere in capo ai tre azionisti partecipanti al patto le decisioni essenziali (da prendere all'unanimità), per la direzione dell'istituto di credito.

È stato convenuto inoltre che l'INA assuma la parte assicurativa dell'attività della Banca nazionale del lavoro e che l'INPS valorizzi le connessioni della sua attività con l'attività della Banca nazionale del lavoro.

Il ministro Carli precisa che quando ha assunto la sua carica è stato suo dovere risolvere il quesito circa la validità degli impegni assunti, come sopra, dal Ministro uscente. Egli ha risolto il quesito nel senso che gli impegni presi non possono essere ridiscussi, anche avendo presente che vi sono problemi di immagine e di indirizzo generale, che renderebbero pericoloso, per il futuro, disattendere gli impegni del precedente Ministro. Tuttavia, derivano da tali impegni, come è ovvio, diversi problemi per la loro attuazione. In tal senso, egli ha fatto sapere al Presidente della Banca nazionale del lavoro che è possibile predisporre gli atti per l'aumento di capitale dell'Istituto, aumento di capitale che a sua volta obbligherà a procedere a modifiche dello statuto: in quella sede interverrà il Tesoro nella duplice veste di azionista di maggioranza e di titolare dei poteri di cui all'articolo 27 della legge bancaria. Si tratterà dunque di decidere gli indirizzi che in queste due sedi il Ministro del tesoro dovrà adottare. Nella sostanza, si porranno diversi problemi riguardo alla interpretazione dell'intesa intervenuta. Anzitutto, non vi è un

obbligo assoluto per il Tesoro di procedere al trasferimento della propria partecipazione nella BNL alla Cassa depositi e prestiti. Vi è invece l'obbligo dell'azionista di maggioranza di tutelare i propri interessi, e a tal fine non devono essere alterate le condizioni che garantiscono la concorrenza: appare comprensibile che a seguito dell'intesa la BNL distribuisca i prodotti assicurativi dell'INA, meno comprensibile sembra il rapporto, non ben chiaro, che andrebbe ad istituirsi tra la BNL e l'INPS. D'altra parte, un rapporto di questo tipo esiste già da antica data, ma su esso egli a suo tempo ebbe ad esprimere dubbi, perplessità che si rafforzano oggi, in un momento in cui si devono stabilire regole più stringenti per garantire la concorrenza.

A seguito delle dichiarazioni del Ministro del tesoro, seguono alcuni interventi.

Il senatore Beorchia ribadisce le ragioni che lo hanno portato a proporre la procedura informativa odierna, nella convinzione che il Parlamento debba avere ben più informazioni rispetto a quanto è possibile conoscere dalla lettura dei giornali. Si rende conto al tempo stesso della impossibilità, per la Presidenza del Senato, di autorizzare già allora la procedura, durante la crisi di Governo; sembra comunque corretto iniziare con l'audizione del Ministro, tanto più che le audizioni svolte su questo tema presso la Commissione finanze e tesoro della Camera lasciano irrisolti molti interrogativi.

Il senatore Beorchia si dichiara quindi soddisfatto dell'impegno con il quale il Ministro del tesoro ha affrontato il problema ed è lieto di constatare una coincidenza di opinioni con il Ministro riguardo alla estrema genericità di quel punto - nelle intese intervenute - che riguarda la cosiddetta valorizzazione delle attività dell'INPS in collegamento con la BNL (tenendo conto della natura dell'INPS stesso).

Il senatore Beorchia conclude dichiarando che in via di massima egli non è contrario all'operazione di ricapitalizzazione della BNL, e comunque condivide pienamente le posizioni assunte dal Ministro del tesoro, nell'intesa che la valutazione effettiva dell'operazione potrà essere effettuata, con l'intervento dello stesso Ministro del tesoro, al termine della procedura informativa.

Il senatore Colombo sottolinea, preliminarmente, alcune perplessità in relazione al metodo seguito nell'operazione di ricapitalizzazione della Banca Nazionale del Lavoro: infatti il Parlamento, che dovrebbe dare indirizzi e controllare in materia di politica delle partecipazioni pubbliche, anche bancarie, sembra trovarsi nella presente occasione di fronte a decisioni già prese.

Entrando nel merito dell'operazione in questione, si dichiara in primo luogo concorde sulla necessità di ricapitalizzare la BNL e poi sull'obiettivo di procedere alla costituzione di un gruppo polifunzionale nazionale, anche per permettere di reggere la competizione con organismi esteri della stessa natura. È tuttavia necessario porre molta attenzione alla natura dei singoli organismi che andranno a costituire il gruppo polifunzionale: nel caso di specie, non possono esservi dubbi sulla complementarietà delle attività bancarie e assicurative, rispettivamente di BNL ed INA, mentre notevoli perplessità suscita la decisione di coinvolgere nel costituendo gruppo l'INPS che, per sua natura, ha compiti e funzioni assai diverse. L'Istituto della previdenza sociale può essere considerato un ente pubblico che gestisce un servizio pubblico, quale quello della corresponsione delle pensioni, ente che peraltro sembra avere notevoli problemi di funzionalità complessiva:

coinvolgerlo in operazioni probabilmente estranee alla sua attività principale potrebbe comprometterne la funzione di carattere pubblicistico. In conclusione, pur ribadendo il proprio consenso sugli obiettivi di fondo dell'operazione in esame, sottolinea l'opportunità di valutare le perplessità testè espresse, riguardanti in special modo l'eterogeneità di uno dei *partner* partecipanti al patto.

Il senatore Andreatta - che ha successivamente la parola - sottolinea preliminarmente l'opportunità che anche nel futuro assetto il direttore generale della BNL sia di nomina dell'Esecutivo, quale momento di garanzia tecnica nella conduzione dell'istituto di credito. In secondo luogo, ritiene di dover considerare non condivisibile l'operazione con la quale il Tesoro, per acquisire nuove partecipazioni, debba indebitarsi, laddove invece gli altri due *partners* (INA e INPS) sembrano aver agito (per il medesimo fine) con maggiore oculatezza, avendo tratto i fondi da un'operazione di smobilizzo di precedenti partecipazioni.

L'oratore auspica poi che il patto di sindacato sottoscritto non impedisca al Tesoro di cedere quote delle proprie partecipazioni nella BNL ad altri potenziali soci; in caso contrario verrebbe congelata la sua posizione patrimoniale e gestionale all'interno dell'istituto di credito.

Dopo aver espresso alcune perplessità sui vantaggi che l'INPS potrebbe avere dall'operazione, in relazione alle possibili connessioni tra la sua attività e quella della BNL, invita a considerare come un fatto transitorio l'attribuzione alla Cassa depositi e prestiti, delle partecipazioni bancarie del Tesoro, ciò anche in vista di una ridefinizione complessiva del futuro delle banche pubbliche.

Il senatore Cavazzuti si rivolge al Ministro del tesoro per avere un chiarimento circa l'asserzione del Ministro stesso sull'obbligo dell'azionista di maggioranza (il Tesoro) di tutelare i propri interessi, tenendo conto che tale tutela di interessi deve conciliarsi con il controllo pubblico sulla attività creditizia in generale.

Il senatore Andriani sottolinea il rilievo che acquista, nella situazione attuale, la dichiarazione del Ministro di dover confermare l'intesa siglata dal Ministro uscente. Riferendosi poi al polo bancario-assicurativo che con l'operazione in questione si intende costituire, il senatore Andriani fa presente che la sinergia banca-attività di assicurazione venne assunta dal Governatore della Banca d'Italia Ciampi come una tra le vie più importanti di sviluppo del sistema bancario, avendo presente che anche le assicurazioni, nella sostanza, raccolgono risparmio. Fa presente poi che il mettere in dubbio la legittimità della partecipazione dell'INPS all'accordo a tre, equivale necessariamente a mettere in dubbio l'intero accordo. Per quanto attiene sempre alla legittimazione dell'INPS, osserva che è stata ora attribuita all'INPS una nuova funzione in materia di previdenza integrativa (che si aggiunge alla previdenza normale dell'INPS «a ripartizione») in modo da rendere necessario lo sviluppo da parte dell'Istituto di attività di gestione di risparmio: ciò rende comprensibile la sua partecipazione al polo finanziario in questione.

Il senatore Brina sottolinea come l'operazione in esame di ricapitalizzazione della BNL risulti abbastanza lineare e trasparente. Non si riesce allora a capire se le molte critiche che essa ha sollevato debbano riconnettersi al fatto che la ricapitalizzazione avvenga all'interno di organismi pubblici (e che di conseguenza siano stati esclusi i privati dall'operazione stessa) oppure se tali

critiche si fondano sulla circostanza che nel patto rientra un istituto, come l'INPS, che, si dice, svolge attività eterogenee rispetto agli altri due partecipanti (BNL ed INA). In questo secondo caso, bisogna obiettare che, in una situazione di forte evoluzione ed innovazione dei mercati e dei prodotti finanziari, la funzione dell'INPS deve essere vista in chiave evolutiva e non considerata in chiave statica, per, cioè, quello che l'Istituto in questione è stato fino ad oggi; nel nostro paese è in forte crescita una domanda di carattere previdenziale-assicurativo a cui occorre dare idonea risposta, anche attraverso un potenziamento «evolutivo» degli organi che già operano nel settore.

Il presidente Berlanda dichiara anzitutto di poter condividere pienamente la posizione del Ministro del tesoro, laddove si è dichiarato favorevole alla ricapitalizzazione della Banca Nazionale del Lavoro. È necessario infatti mettere l'istituto in condizione di affrontare compiti, anche sul piano internazionale, che si sono assai accresciuti. Il Parlamento e in particolare la 6^a Commissione del Senato ha anche manifestato piena comprensione, a suo tempo, verso i rilevanti impegni della BNL assunti con crediti verso i paesi in via di sviluppo, impegni che hanno reso necessario procedere ad agevolazioni fiscali.

Il presidente Berlanda ritiene tuttavia di dover rilevare che appare insolita l'assunzione di impegni che non rientrano nell'ordinaria amministrazione, da parte del Ministro del tesoro in pendenza di una crisi di governo: l'intesa siglata, col previsto patto di sindacato, è un atto di grande rilievo, che suscita non poche perplessità. In sé stesso, quale istituto, il patto di sindacato è stato oggetto di notevoli controversie in sede di dottrina alle quali ha partecipato, ad esempio, il senatore Visentini, con riferimento ai sindacati di blocco; si tratta certamente di un argomento molto discusso: da altre voci, per esempio ad opinione dell'avvocato Grande Stevens, si è manifestato un dissenso sull'istituto dei patti di sindacato. In questa situazione controversa, suscita perplessità che il Ministro del tesoro abbia ratificato, implicitamente, la legittimità di tale istituto, e per di più - come nel caso di specie - con un vincolo di blocco del 100 per cento delle quote e con decisioni all'unanimità. È da rilevare che finora tale legittimità non risultava confermata (le esigenze della Consob di essere posta a conoscenza di tali patti non implicano la legittimazione dell'istituto stesso). Si deve poi rilevare - prosegue il Presidente - che non induce a valutazioni tranquillizzanti la circostanza che il Tesoro abbia accondisceso ad un patto di blocco a condizioni poco favorevoli per il Tesoro stesso, al fine di acquisire un partecipazione ulteriore di soli 400 miliardi. Con questa iniziativa, comunque, viene ad aprirsi una strada, un precedente preoccupante per il futuro.

Dichiara poi di dover essere contrario alla costituzione di un polo che non è soltanto bancario-assicurativo, bensì anche previdenziale: la terza componente non appare affatto legittima, la recente legge regolatrice dell'INPS all'articolo 1 non stabilisce affatto per l'Istituto compiti omogenei con la partecipazione al polo in questione. Inoltre, in un'altra disposizione di detta legge si costituiscono gestioni speciali, praticamente a carico dell'Erario, per cifre che ammontano a molte migliaia di miliardi: ciò non si concilia affatto con iniziative finanziarie di questo genere da parte dell'istituto stesso. D'altra parte, le pensioni integrative facoltative vennero consentite all'INPS in altre forme molto tempo addietro, con esiti però tutt'altro che positivi per gli assicurati. Infine, l'obbligo, contenuto nel patto,

di vincolare reciprocamente i comportamenti dei tre azionisti può portare ad estensioni della sua applicazione assai preoccupanti. Conclusivamente il presidente Berlanda dichiara di essere contrario non alla ricapitalizzazione della BNL, bensì al patto di sindacato e alla costituzione del polo bancario assicurativo previdenziale.

Il ministro Carli replica agli interventi.

In relazione al quesito posto dal senatore Cavazzuti circa la portata della tutela degli interessi dell'azionista di maggioranza, sottolineata dal Ministro nella sua relazione iniziale, il Ministro precisa che la tutela degli interessi implica che il Tesoro non è affatto obbligato a trasferire la partecipazione nella BNL alla Cassa depositi e prestiti: ad esempio, se si offrisse un investitore disposto ad acquisire tale partecipazione a condizioni favorevoli per il Tesoro stesso, non vi sarebbe ragione di non accettare tale offerta.

Anche qualora si verificasse la cessione della partecipazione alla Cassa depositi e prestiti, e quindi si ponessero le premesse per la stipula del patto di sindacato, vi sono contenuti del patto stesso che sollevano perplessità quanto agli interessi del Tesoro, specialmente circa il vincolo posto sulle quote e sui loro aumenti futuri, e l'immobilismo che potrebbe derivare dalla possibilità di veto di un singolo partecipante al patto.

Ad una domanda del senatore Andriani, se il Ministro del tesoro abbia inteso esprimere l'opinione che anche nel caso delle altre partecipazioni bancarie del Tesoro potrebbe essere decisa la cessione a privati, (in caso di condizioni convenienti) il Ministro risponde che egli non sarebbe affatto contrario ad ulteriori eventualità di questo tipo, tuttavia prima di qualunque cessione di partecipazione si sentirebbe in obbligo di sentire l'opinione del Parlamento. A tal riguardo dichiara di ritenere che la questione di fondo, se cioè le partecipazioni in istituti di credito debbano o meno restare in mano allo Stato, dovrà essere discussa ampiamente, e certamente in Parlamento. Riguardo a tale questione, il Ministro Carli fa presente che è già stata ricordata e ripetuta più volte in questi giorni, in Parlamento, l'opportunità di cedere beni dello Stato per alleggerire l'assai rilevante debito pubblico.

Conclude quindi tornando a dichiararsi favorevole all'aumento di capitale della Banca Nazionale del Lavoro. Per quanto attiene ai rapporti fra settore bancario e settore assicurativo ribadisce l'opinione già espressa che siano comprensibili intensificati rapporti tra la Banca Nazionale del Lavoro e l'Istituto Nazionale Assicurazioni, ma non tanto quelli tra la BNL e l'INPS, anche se si potrebbe supporre che essi debbano limitarsi alle gestioni di cassa svolte dalla Banca per conto dell'Istituto.

Il presidente Berlanda, dopo aver ringraziato vivamente il Ministro del tesoro per la sua partecipazione alla procedura informativa, avverte che la procedura continuerà in settembre alla ripresa dei lavori parlamentari.

La seduta termina alle ore 20,10.