

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XII LEGISLATURA —

N. 423

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **BACCARINI, LADU, PERLINGIERI,
COVIELLO, PALUMBO, COSTA, CARPENEDO e TAMPONI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 17 GIUGNO 1994

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta
sui rapporti tra banche e imprese nel periodo 1982-1993

INDICE

Relazione	Pag.	3
Disegno di legge	»	6

ONOREVOLI SENATORI. - Le recenti vicende giudiziarie legate al dissesto finanziario del secondo gruppo industriale italiano ripropongono, con forza, il problema del rapporto tra banca e impresa, questione che è divenuta una vera e propria emergenza economica nazionale in quanto coinvolge ormai i più grandi gruppi industriali, parte della più importante struttura di intermediazione finanziaria.

Si è determinata una situazione di indebitamento che non ha corrispondenza né con i dati patrimoniali né con i valori del prodotto delle aziende, circostanza che era rilevabile da tempo.

Già da alcuni anni, infatti, l'indebitamento del Gruppo Ferruzzi aveva raggiunto e superato un livello complessivo (a breve e medio termine) superiore al 50 per cento del fatturato, con un rapporto sul capitale netto che era ormai ridotto al 15-20 per cento. I parametri normali che il sistema bancario ritiene tecnicamente idonei e che ha sempre applicato agli operatori economici sono di gran lunga più stringenti, quando non sono tali da impedire lo sviluppo e addirittura l'accesso al credito da parte delle più piccole strutture produttive e delle nuove iniziative imprenditoriali, soprattutto delle giovani generazioni.

Se, poi, il riequilibrio del rapporto tra banca e impresa dovesse venire disegnato con le metodologie applicate al così detto risanamento finanziario del Gruppo Ferruzzi e del Gruppo Ligresti, il risultato sarebbe che i costi di tali operazioni verrebbero scaricati in parte sulla fiscalità del Paese e per la gran parte sulle piccole e medie attività economiche e sui piccoli e medi risparmiatori.

L'operazione finanziaria relativa al Gruppo Ferruzzi, portata avanti da Mediobanca,

della quale, peraltro, non si conoscono i dettagli, ha avuto un costo di oltre 3.500 miliardi di lire per il 1993 e costi negli anni successivi per 500-600 miliardi di lire relativamente al trasferimento di 6.000 miliardi da crediti a partecipazioni azionarie ed altri 1.200 miliardi annui per i minori ricavi (5-6 punti in meno dei costi) sui mutui di risanamento, a 10-12 anni al 5 per cento.

Secondo i dati della Centrale dei rischi al 31 dicembre 1992 il totale degli impieghi bancari ordinari e di quelli degli istituti a medio e lungo termine ascendeva a 985 mila miliardi di lire e i crediti in sofferenza (formalizzati) superavano già i 55 mila miliardi di lire, con una incidenza pari al 5,63 per cento degli impegni totali e all'8,43 per cento dei soli investimenti bancari a breve (658 mila miliardi di lire).

L'indebitamento bancario a breve e a medio termine dei Gruppi pubblici in evidente crisi di gestione (IRI, GEPI, EFIM e ENI) aveva già raggiunto un anno prima, secondo i dati Mediobanca, i 110 mila miliardi di lire, di cui 62 mila a medio e lungo termine e 48 mila a breve: una cifra che sfiorava ormai il fatturato globale degli Enti stessi (120 mila miliardi di lire) ed era pari al 314 per cento dei loro mezzi propri (36 mila miliardi di lire).

Circostanze queste che avrebbero dovuto imporre fin da allora al sistema bancario un atteggiamento minimo di prudenza tecnica e professionale con la richiesta di adeguati piani di riequilibrio e di graduale rientro e, quanto meno, la riclassificazione di tali partite creditizie fra quelle «immobilizzate» e/o «incagliate», secondo i dettami della prassi e le istruzioni della Vigilanza.

Ciò tanto più che l'attività ordinaria di questi Enti non avrebbe comunque potuto

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

recuperare, con i profitti della gestione, neppure la capitalizzazione annuale degli interessi, come era facile prevedere e come si è poi ampiamente verificato, aggiungendo così debito a debito.

Secondo i dati pubblicati da Mediobanca, e sempre al 31 dicembre 1991, i Gruppi privati della cui crisi si ha notizia dalla stampa quotidiana, e cioè Ferfin, Montedison Ferruzzi, Ciga, Cameli, Acqua Marcia, Mandelli, Acciaierie Arvedi, Cartiera Sottrici-Binda, avevano già una esposizione complessiva di 37 mila miliardi di lire (21 mila miliardi a medio-lungo termine e 16 a breve) contro un fatturato di 36.191 miliardi e 8.880 miliardi di mezzi propri.

Anche in questi casi si riscontra una politica creditizia con parametri assolutamente anormali al di fuori di qualsiasi criterio base di affidabilità (il «movimento»), e pertanto il fatturato, dovrebbe essere almeno pari a quattro volte il fido a breve e questo non dovrebbe comunque superare il 200 per cento dei mezzi propri!) ed apertamente in contrasto con le disposizioni di cui all'articolo 32 del vecchio testo della «legge bancaria» (regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, e successive modificazioni): lettera *d*), quanto «alla proporzione fra le diverse categorie di investimenti considerate in rapporto sia alla liquidità, sia alle diverse branche di attività economiche alle quali si riferiscono gli investimenti»; lettera *h*), quanto alle «cautele per evitare gli aggravamenti di rischio derivanti dal cumulo dei fidi», per la cui inosservanza erano del resto previste precise sanzioni amministrative e penali (articoli 87 e seguenti regio decreto-legge n. 375 del 1936, e successive modificazioni e integrazioni).

Nell'insieme, il sistema bancario nazionale è appesantito da «sofferenze» regolarmente formalizzate (oltre 60 mila miliardi) e da altri crediti anomali (almeno 160 mila miliardi fra grandi Gruppi pubblici e privati) che dovrebbero essere per la gran parte riclassificati anch'essi fra le «sofferenze» e comunque fra gli «immobilizzi-incagliati», per un importo complessivo che supera sicuramente i 210 miliardi di lire e cioè un quinto del totale degli investimenti bancari e di quelli degli

istituti a medio e lungo termine che, come si è notato, ascendeva al 31 dicembre 1991 a 985 mila miliardi di lire.

Un tale stato di cose si è pesantemente riflesso negli ultimi anni ed in misura crescente sulla restante clientela bancaria ed in particolare sulla piccola e media impresa produttiva che ha dovuto sopportare un sovraccosto del denaro di diversi punti (nei grandi numeri, certamente, di diverse migliaia di miliardi di lire all'anno) per permettere al sistema bancario di recuperare anno dopo anno l'equilibrio di bilancio così fortemente compromesso.

In assenza di una precisa strategia economica e di una politica industriale, il duplice costo del «risanamento» e della «privatizzazione» dei grandi Gruppi ed Enti pubblici ed il consolidamento ugualmente urgente dei Gruppi privati saranno pagati dai piccoli e medi imprenditori e dai settori tradizionali del lavoro autonomo: agricoltura, artigianato e commercio. Il duplice costo deriverà, da un lato, dai due e tre punti in più nel costo del denaro rispetto al «tasso Fiat» e, dall'altro, dalle maggiori difficoltà di finanziamento soprattutto a medio e a lungo periodo.

Si tratta allora di fronteggiare la crisi dei grandi Gruppi senza determinare un ulteriore irrigidimento della struttura finanziaria e creditizia nazionale che ha invece urgente bisogno di essere riportata con determinazione e rigore alle proprie funzioni di intermediazione e di servizio e richiamata al rispetto dei criteri e dei parametri tecnici nella gestione dei rischi; e questo come regola di garanzia di autonomia e di responsabilità del «sistema» nel quadro di una economia aperta di mercato e di libera concorrenza.

La relazione della Banca d'Italia per il 1993 ha confermato, del resto, l'ulteriore peggioramento della condizione delle imprese ed un aumento della rischiosità degli impieghi bancari. In rapporto ai prestiti complessivi le operazioni in sofferenza, che erano pari al 6,2 per cento alla fine del 1993, hanno, infine, raggiunto il 7 per cento nel marzo 1994. La crescita delle partite in sofferenza ha interessato i comparti di

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

attività maggiormente colpiti dalla recessione mostrando intensità più elevata per i debitori medio-grandi.

Le banche hanno proceduto ad assecondare la ristrutturazione della passività dei Gruppi industriali in crisi attraverso la estensione dei finanziamenti, la revisione dei tassi di interesse applicati e la rinuncia a parte degli interessi già maturati. Viene anche segnalato che la Vigilanza ha esaminato quattro progetti che prevedono la parziale conversione dei prestiti in azioni: a fronte di crediti per circa 26.000 miliardi di lire, le banche hanno acquisito partecipazioni per 2.400 miliardi; hanno accettato oneri reddituali dell'ordine di 1.400 miliardi per il 1993; oneri stimabili in un valore attuale non inferiore a 1.000 miliardi di lire sono previsti per gli anni successivi. Altri piani di ristrutturazione interessano imprese con debiti verso intermediari mobiliari per circa 34.000 miliardi di lire. Il tutto al netto dell'operazione, guidata da Mediobanca, per il cosiddetto risanamento del Gruppo Ferruzzi, di cui si è già accennato all'inizio di queste note. Si tratta di verificare quanto il costo della crisi ponga in difficoltà le banche a sostenere nei momenti di difficoltà le iniziative economiche valide e, alla ripresa del ciclo, di finanziare gli investimenti.

Vi sono poi altre ragioni che spingono per una piena conoscenza delle situazioni. Occorre superare gli ostacoli oggi presenti alla realizzazione di *merchant banking* in linea con la domanda potenziale che non può non riscontrarsi in un nuovo rapporto tra banca e impresa.

Le banche sono chiamate a compiti nuovi, come quelli di seguire lo sviluppo finanziario industriale delle imprese assumendosi responsabilità diverse dal passato.

Negli anni ottanta il sistema bancario italiano ha agito con la convinzione che ci fosse sempre dietro qualcuno cui rivolgersi per far fronte agli impegni. È indubbio che sono stati commessi errori. È indubbio che il sistema creditizio ha impostato male la politica dei fidi non valutando i rischi e riducendo le condizioni comprese quelle di affidabilità (garanzie, eccetera) quando il prestito riguardava imprese di grandi dimensioni. Il sistema creditizio ha contribuito, infine, a ritardare il ricambio della classe dirigente imprenditoriale nel timore che tale mutamento avrebbe turbato l'economia dell'impresa. Si è anteposta la quantità alla qualità dei finanziamenti; si è preferito un sistema che provvede ad una rilevante raccolta di capitali per le grandi imprese ma che blocca lo sviluppo delle imprese medie e piccole generando una accumulazione di capitale minore e una minore efficienza.

Per ribadire la centralità del Parlamento rispetto a decisioni che investono le politiche di sviluppo del Paese si impone, quindi, una piena conoscenza di quanto è avvenuto negli anni dal 1982 al 1993. È dunque indispensabile la istituzione di una commissione parlamentare di inchiesta sui rapporti tra banca e impresa nel periodo 1982-1993 per accertare le responsabilità e fare piena luce su vicende che non devono restare oscure.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

1. È istituita, a norma dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione di inchiesta per accertare i rapporti tra banche e imprese nel periodo 1982-1993.

2. La Commissione dovrà in particolare accertare:

a) la successione degli avvenimenti, la natura delle operazioni e le violazioni delle procedure che hanno portato alla crescita delle sofferenze bancarie dei crediti inesigibili;

b) quali siano i grandi gruppi italiani e stranieri che hanno avuto finanziamenti dal sistema bancario e per quali imprese sono stati rifiutati i finanziamenti;

c) lo stato di efficienza del sistema complessivo dei controlli bancari nella vicenda del Gruppo Ferruzzi, se nella predetta vicenda siano ravvisabili elementi di contraddizione o di distorsione messi in atto da parte di soggetti pubblici o privati rispetto alla politica del Governo.

3. La Commissione dovrà concludere i propri lavori entro sei mesi dalla data di approvazione della presente legge e presentare ai Presidenti dei due rami del Parlamento una relazione sui risultati delle indagini e degli esami svolti.

Art. 2.

1. La Commissione è composta da venti senatori e venti deputati, nominati dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati, in proporzione al numero dei componenti dei Gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun Gruppo parlamentare.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

2. Il presidente della Commissione è nominato dai Presidenti delle Camere, al di fuori dei componenti della Commissione.

3. La Commissione elegge nel suo seno due vicepresidenti e due segretari.

Art. 3.

1. La Commissione procede alla indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

2. Sono a disposizione della Commissione tutti gli atti ed i documenti acquisiti dalla Commissione speciale sui rapporti tra banca e imprese nel corso dei suoi lavori.

3. Prima dell'inizio dei lavori, la Commissione approva, a maggioranza assoluta dei propri componenti, il regolamento interno, comprese le norme per le acquisizioni e le testimonianze. Ciascun componente può proporre la modifica del regolamento.

4. Le sedute della Commissione sono, di norma, pubbliche, a mezzo di trasmissione a circuito chiuso. Il presidente della Commissione può decidere, di volta in volta o per particolari fasi dell'inchiesta, di escludere tale forma di pubblicità delle sedute.

5. La Commissione stabilisce di quali atti e documenti non si dovrà fare menzione nella relazione anche in ordine alle esigenze istruttorie attinenti ad altre inchieste in corso.

Art. 4.

1. I componenti della Commissione parlamentare di inchiesta, i funzionari e il personale di qualsiasi ordine e grado addetti alla Commissione ed ogni altra persona che collabora con la Commissione e compie o concorre a compiere atti di inchiesta, oppure ne viene a conoscenza per ragioni di ufficio o servizio, sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda le deposizioni, le notizie, gli atti e i documenti acquisiti nelle sedute da cui sia stato escluso il pubblico, ovvero di cui la Commissione medesima abbia vietato la divulgazione.

2. Salvo che il fatto costituisca un più grave delitto, la violazione del segreto è punita a norma dell'articolo 326 del codice penale.

3. La Commissione può avvalersi dell'opera di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria, nonché di qualsiasi altro pubblico dipendente, di consulenti e di esperti di sua scelta.