

CAMERA DEI DEPUTATI N° 3547

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

PIRO, PATUELLI, MINERVINI, BELLOCCHIO, DA MOMMIO, SERRENTINO, ALPINI, SARTI ARMANDO, RUFFOLO, SEPIA, COLUCCI

Presentata il 5 marzo 1986

Modifica dell'articolo 20 del testo unico delle leggi sull'ordinamento delle Casse rurali e artigiane approvato con regio decreto 26 agosto 1937, n° 1706, relativa alle riserve obbligatorie

ONOREVOLI COLLEGHI! — Le Casse rurali e artigiane, disciplinate dal testo unico approvato con regio decreto 26 agosto 1937, n° 1706, modificato dalla legge 4 agosto 1955, n° 707, godono di un trattamento di favore rispetto alle altre aziende di credito

Tale trattamento consiste nel riconoscimento di vantaggi operativi per le Casse rurali e artigiane rispetto alle altre imprese bancarie, vantaggi che si possono riassumere in agevolazioni di varia natura, sia legislative che amministrative, il cui esempio più lampante è rappresentato dal diverso regime della « riserva obbligatoria » e in un privilegiato regime in campo tributario

Tale disparità di trattamento determina conseguenze discriminatorie a tutto vantaggio delle casse rurali e artigiane,

comportando per esse un ingiustificato arricchimento in danno delle altre aziende di credito, ed altera altresì l'equilibrio concorrenziale nel settore del credito, impedendo l'ordinato svolgimento dell'attività bancaria

Le Casse rurali ed artigiane, ai sensi dell'articolo 20 del testo unico del 1937, « devono tenere costantemente investito in titoli di cui all'articolo 17, lettera b), valutati al valore corrente, almeno il 10 per cento dell'ammontare dei depositi ricevuti se costituite sotto forma di società a responsabilità illimitata, ed almeno il 20 per cento dei detti depositi se costituite in forma di società cooperative a responsabilità limitata, con obbligo di adeguamento trimestrale »

Le altre imprese bancarie, invece, devono rispettare quanto stabilito nella de-

libera del 30 gennaio 1975 dal Comitato interministeriale per il credito e il risparmio, la quale ha modificato radicalmente la previgente disciplina della materia, stabilendo che « le aziende di credito di cui all'articolo 5 del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, e successive modificazioni ed integrazioni, esclusi i Monti di credito su pegno di seconda categoria e le Casse rurali e artigiane, sono tenute a costituire una riserva obbligatoria in contanti pari al 25 per cento dell'incremento registrato alla fine di ciascun mese dalla massa fiduciaria rispetto alla consistenza di quest'ultima alla fine del mese precedente, al netto del contestuale incremento dei fondi patrimoniali, e fino al raggiungimento del rapporto del 22,50 per cento fra il totale della riserva costituita e l'ammontare complessivo della raccolta ».

Inoltre le altre aziende di credito, a differenza delle Casse rurali e artigiane, sono soggette ad un ulteriore adempimento — il cosiddetto « vincolo di portafoglio » — che determina una immobilizzazione globale in titoli stimabile, per effetto dell'assetto storico di ciascuna banca, intorno al 12-13 per cento dell'ammontare della raccolta. Tale aliquota è superiore a quella prevista per la maggior parte delle Casse rurali per la loro riserva in titoli (10 per cento), peraltro più remunerativa del portafoglio titoli obbligatoriamente detenuto dalle banche il quale è costituito da titoli di più basso rendimento, appartenenti a categorie stabilite dalla Banca d'Italia (obbligazioni fondiarie, edilizie, agrarie, ecc.), che non contemplano i più remunerativi titoli di Stato.

È superfluo ricordare agli onorevoli colleghi che la riserva obbligatoria si configura, unitamente al controllo della base monetaria, come il principale strumento della politica monetaria e che l'elevato valore del coefficiente di riserva, oggi in vigore, rende più agevole il perseguimento del controllo monetario.

Si noti che la regolamentazione vigente in Italia impone alle aziende di credito la costituzione di riserve in base

monetaria in una misura che non ha riscontro in alcun paese ad economia matura. Inoltre, nell'attuale regime di remunerazione della riserva obbligatoria (fermo da molti anni al livello fuori mercato del 5,50 per cento) è presente un massiccio elemento di fiscalità occulta. La riserva equivale, infatti, quanto all'effetto pratico, a quello che conseguirebbe ad un'imposta sull'intermediazione bancaria, il cui imponibile fosse determinato dal volume dei depositi e dal coefficiente di riserva e la cui aliquota fosse costituita dalla differenza fra i tassi di mercato conseguibili sulle altre attività bancarie e il tasso di remunerazione accordato alla riserva.

Si comprende come si sia venuta a creare nel mercato del credito — a discapito della stabilità ed efficienza del mercato stesso — una anomala situazione concorrenziale, derivante dal privilegiato, quanto ingiustificato, trattamento riservato alle Casse rurali e artigiane.

Le Casse rurali e artigiane non essendo assoggettate — come si è visto — alla disciplina della riserva obbligatoria in contante, il cui tasso di remunerazione è fermo al livello del 5,50 per cento, godono dei tassi di rendimento di mercato degli investimenti in titoli e degli impieghi verso la clientela, e possono attuare una più aggressiva politica dei tassi, e comunque di erogazione del credito (politica che esse sono in grado di praticare in virtù della forma indiretta di « sovvenzione statale » a carico delle pubbliche finanze, rappresentata, appunto, dalla maggiore remunerazione della riserva costituita in titoli). Tale politica concorrenziale, così « finanziata », costituisce qualche volta illecito concorrenziale *ex* articolo 2598 del codice civile.

Contro tale posizione di privilegio che si riflette negativamente sul mercato creditizio, soprattutto in riferimento all'operatività delle banche piccole e medio-piccole, compromettendo altresì l'efficienza e la stabilità dell'intero sistema bancario, non si è fatta attendere la reazione delle altre banche e istituti di credito che non beneficiano di tali agevolazioni.

Nell'autunno del 1983 è stato costituito il Gruppo di studio Abanco (Abolizione anomalie e distorsioni concorrenziali Casse rurali), che ha sede a Roma ed è attualmente composto da ben 214 imprese ed istituti di credito aderenti e di 7 consorzi e federazioni di banche.

Tale gruppo di studio svolge ricerche ed analisi anche sull'argomento « concorrenza bancaria » e sulle distorsioni di essa in favore delle Casse rurali, e si propone di far pervenire le conclusioni raggiunte all'attenzione dei competenti organismi istituzionali; non escluso neppure il ricorso al giudice, sia amministrativo che ordinario.

Nel corso di tale attività di studio sono stati richiesti pareri a illustri giuristi (avvocati e docenti universitari). I pareri espressi concordano sostanzialmente nel ritenere già sulla base delle leggi vigenti illegittimo ed ingiustificato, alla luce delle norme e dei principi dell'ordinamento, il trattamento notevolmente privilegiato accordato alle Casse rurali e artigiane, trattamento che si traduce in più ampi spazi di manovra e in conseguente occupazione di nuovi settori del mercato, a tutto discapito delle altre aziende di credito, assoggettate, invece, al regime ordinario.

Gli studi compiuti mostrano come la situazione odierna sia profondamente mutata non essendo più possibile ricondurre l'attività delle Casse rurali e artigiane alla funzione originariamente ad esse attribuita dalla legge: il peso economico delle stesse è notevolmente accresciuto, e le loro sedi operative, e la loro clientela, non sono più marginali e poco remunerativi come un tempo. Essi oggi sono istituti creditizi come gli altri, con pari (e talora maggiore) potenzialità operativa, in virtù della progressiva differenziazione della clientela e dell'accresciuta dimensione sia del volume d'affari che dei limiti territoriali di attività.

Le Casse rurali e artigiane sorsero come enti bancari di dimensioni ridotte, con precisi limiti territoriali di operatività, destinati inoltre a svolgere la loro funzione in un settore marginale e poco

remunerativo, in favore di talune specifiche categorie economiche (artigiani e agricoltori), e costituiti in forma di società cooperative, i cui soci devono essere in prevalenza artigiani e/o agricoltori.

Tali imprese bancarie furono create in un ambiente socio-economico e in un panorama di assetto delle Casse rurali stesse, molto diversi dall'attuale, per perseguire finalità ben precise da individuarsi nella esigenza di assicurare una particolare tutela a favore di determinate categorie economiche protette (agricoltori e artigiani).

Nella realtà economica odierna, infatti, le Casse rurali e artigiane hanno ormai perduto i caratteristici elementi strutturali e funzionali, che le contraddistinguevano fin dall'origine.

La composizione della clientela, che si è progressivamente differenziata da quella meramente rurale e artigianale di un tempo, oggi conta indifferentemente enti societari, professionisti, commercianti, imprenditori; inoltre le Casse rurali hanno raggiunto dimensioni notevoli, modificando anche la loro dislocazione territoriale non più così decentrata, essendo presenti e operanti anche in aree urbane o, comunque, in centri tutt'altro che marginali e periferici.

Al di là di altre specifiche ragioni il fattore principale che ha agevolato e continua ad agevolare lo sviluppo costante e inarrestabile delle Casse rurali e artigiane è costituito dalla vigenza della legislazione di favore, or ora esaminata, che colloca tali aziende di credito in posizione di assoluto quanto ingiustificato vantaggio rispetto alle altre imprese bancarie.

In queste mutate condizioni, il trattamento cui sono assoggettate le Casse rurali e artigiane non appare più giustificato in base ai principi dell'ordinamento e, comunque, non conforme all'interesse pubblico; anche i privilegi di cui godono non appaiono più adeguatamente giustificabili dalle finalità economico-sociali cui tendeva la legge del 1937, proprio a causa delle mutate condizioni di mercato,

delle dimensioni stesse e degli ambiti di operatività raggiunti da tali imprese bancarie.

Tale trattamento di favore configura, inoltre, un ulteriore profilo di illegittimità alla luce della normativa comunitaria, ponendosi, *in primis*, in violazione dei principi del Trattato CEE (articoli 85 e 86) a tutela della libertà di concorrenza, libertà evidentemente turbata — se non addirittura compromessa — da provvedimenti che privilegiano alcuni dei soggetti economici a discapito di altri.

Gli effetti sull'intero sistema del credito, quindi, sono aberranti, producendo distorsioni sul piano concorrenziale: oltre tutto tale situazione già grave, sarà destinata inevitabilmente ad aggravarsi ulteriormente quando, perdurando i privilegi più sopra individuati, si perverrà alla completa attuazione della direttiva CEE 77/780, che prevede la liberalizzazione degli insediamenti bancari nell'area comunitaria.

La direttiva rappresenta un passo avanti nella creazione di un mercato comune nel settore bancario, sulla scia di quanto già iniziato con la direttiva 73/183 del 28 giugno 1973, con la quale vennero soppresse le restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi nel campo delle attività non salariate delle banche e di altri istituti finanziari.

Con la legge 5 marzo 1985, n. 74 (Delega al Governo per l'attuazione della direttiva comunitaria n. 77/780 in materia creditizia) sono stati recepiti i contenuti della direttiva 77/780, relativa al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative, riguardanti l'accesso all'attività degli enti creditizi ed il suo esercizio.

Al Governo, quindi, è stato conferito mandato per adottare i provvedimenti più opportuni per dare attuazione alla direttiva stessa, sulla base dei principi e dei criteri in essa stabiliti.

Fra tali provvedimenti la presente proposta di legge si pone.

Tale proposta di legge interviene non solo a ristabilire l'efficienza e una piena

situazione di concorrenza nel mercato del credito, ma soprattutto consente di dirimere preventivamente e per via legislativa — e quindi in modo organico e omogeneo — i potenziali e probabili conflitti anche giudiziali (di esito incerto e sofferto) che stanno sorgendo in relazione alla posizione di privilegio di cui beneficiano le Casse rurali e artigiane.

Questa modificazione legislativa consente, inoltre, di ottenere quei risultati, che sicuramente gli altri istituti di credito potrebbero cogliere, ma in modo disorganico e traumatico, aggravando così il già squilibrato assetto bancario, in sede giudiziale, rivolgendosi tanto al giudice civile quanto al giudice amministrativo.

I pareri richiesti a noti giuristi da parte dell'Abanco hanno, infatti, prospettato la possibilità di adire contro i privilegi delle Casse rurali sia il giudice amministrativo che quello ordinario. Il primo per i profili di illegittimità dei provvedimenti amministrativi, che appaiono viziati per sviamento di potere, essendo posti in essere per il perseguimento di fini diversi da quello in vista del quale il potere è attribuito. E quel giudice verrebbe così a sindacare l'operato e le scelte di politica economica di organismi, quali il CICR, il Ministero del tesoro, la Banca d'Italia.

È stata inoltre ipotizzata la possibilità, per le altre imprese bancarie, di rivolgersi al giudice ordinario per ottenere il risarcimento dei danni subiti dalle imprese stesse a causa dell'attività di concorrenza sleale praticata dalle Casse rurali e artigiane, per i comportamenti illecitamente concorrenziali delle stesse che quel « premio » non razionale e non dovuto, traducendosi in ingiustificato finanziamento differenziale, rende possibile. Anche in questo caso, effetti traumatici sul piano sociale e di ordinato sviluppo degli affari potrebbero derivare dalla possibilità che quel giudice, seppur *incidenter tantum*, possa vagliare la correttezza dei comportamenti degli organismi di cui sopra.

Ai fini di ristabilire una equilibrata situazione nel settore del credito, o si eliminano i privilegi delle Casse rurali e

artigiane o si pongono limiti oggettivi di operatività, oppure si condiziona il mantenimento, in tutto o in parte, di tali privilegi alla presenza di un doppio concorrente limite: contenute dimensioni di volume d'affari e localizzazione o tipologia d'operatività « marginali » e fuori mercato.

In considerazione di quanto esaminato è facile prevedere un massiccio ingresso di imprese bancarie straniere, nel panorama bancario italiano, con la conseguenza che il sistema dovrà adeguarsi a nuovi equilibri concorrenziali, non potendo più tollerare situazioni di privilegio.

Visto che la disparità di trattamento non appare assolutamente giustificata alla luce di quanto già illustrato; anzi da tale situazione le altre imprese bancarie asseriscono, dati alla mano, di subire gravi danni a causa della aggressiva politica di mercato che le Casse rurali e artigiane sono in grado di perseguire proprio in virtù delle agevolazioni di cui godono;

visto che la suddetta disparità di trattamento normativo fra le diverse categorie di aziende di credito di cui all'articolo 5 della legge bancaria, che si aggiunge ad altre agevolazioni di varia na-

tura legislativa ed amministrativa riconosciute alle Casse rurali e artigiane, incide negativamente sulla regolarità di funzionamento del sistema creditizio e ne altera l'equilibrio meritevole di protezione in funzione dell'efficienza e della stabilità del sistema medesimo e del risparmio in senso lato, a causa degli effetti che ne derivano sul piano concorrenziale e su quello reddituale, a tutto svantaggio delle aziende di credito non rurali;

visto che le aziende di credito si stanno organizzando per eliminare tale situazione di fatto; e paiono estremamente probabili iniziative giudiziali in vario senso orientate, nella cui sede potrebbero oltre tutto essere prospettati ulteriori profili di disparità di trattamento (quali gli aspetti fiscali e previdenziali, di favore per le Casse rurali e artigiane);

visto che il probabile esito favorevole delle azioni esporrebbe l'erario a danni ancora più gravi,

appare necessario e inderogabile, per ristabilire un'effettiva situazione di libera concorrenza e riequilibrare il mercato del credito, l'approvazione della presente proposta di legge.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

1. I commi secondo, terzo, quarto e quinto dell'articolo 20 del testo unico delle leggi sull'ordinamento delle Casse rurali ed artigiane, approvato con regio decreto 26 agosto 1937, n. 1706, come modificato dall'articolo 15 della legge 4 agosto 1955, n. 707, sono abrogati.