COMMISSIONE VI

FINANZE

16.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 16 GIUGNO 1988

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **VINCENZO VISCO**

INDI

DEL PRESIDENTE **PIER LUIGI ROMITA**

INDICE

PAG.

Proposte di legge (Seguito della discussione e rinvio con nomina di un Comitato ristretto):

Piro: Norme per assicurare la trasparenza nei rapporti tra banche, istituti e sezioni di credito speciale e clientela (467);

Visco ed altri: Norme per la trasparenza nelle operazioni bancarie (520);

Fiandrotti ed altri: Norme per la trasparenza nelle operazioni bancarie (627);

Tassi ed altri: Regolamentazione dei compensi di valuta agli istituti bancari (698):

Romita Pier Luigi, *Presidente* 10, 14, 15

Visco Vincenzo, *Presidente* 3, 8, 9, 15

Bellocchio Antonio 3

Grillo Luigi 7, 9

Piro Franco, *Relatore* 9, 10, 12

Sacconi Maurizio, *Sottosegretario di Stato per il tesoro* 12, 14, 15

Tarabini Eugenio 6, 12

Disegno di legge (Discussione e rimessione in Assemblea):

Proroga del termine per il funzionamento di taluni uffici distrettuali delle imposte dirette (2870):

Romita Pier Luigi, *Presidente* 16, 18, 19

Bellocchio Antonio 19

Bortolani Franco, *Relatore* 16, 18

Solaroli Bruno 16

Susi Domenico, *Sottosegretario di Stato per le finanze* 16, 18, 19

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 10,25.

NEIDE MARIA UMIDI SALA, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(È approvato).

Seguito della discussione delle proposte di legge Piro: Norme per assicurare la trasparenza nei rapporti tra banche, istituti e sezioni di credito speciale e clientela (467); Visco ed altri: Norme per la trasparenza nelle operazioni bancarie (520); Fiandrotti ed altri: Norme per la trasparenza nelle operazioni bancarie (627); Tassi ed altri: Regolamentazione dei compensi di valuta agli istituti bancari (698).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione abbinata delle proposte di legge di iniziativa dei deputati Piro: « Norme per assicurare la trasparenza nei rapporti tra banche, istituti e sezioni di credito speciale e clientela »; Visco ed altri: « Norme per la trasparenza nelle operazioni bancarie »; Fiandrotti ed altri: « Norme per la trasparenza nelle operazioni bancarie »; Tassi ed altri: « Regolamentazione dei compensi di valuta agli istituti bancari ».

Ricordo che nella seduta del 9 giugno l'onorevole Franco Piro ha svolto la relazione sui provvedimenti al nostro esame.

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

ANTONIO BELLOCCHIO. Mi limiterò, signor presidente, onorevoli colleghi, a svolgere alcune considerazioni sul tema della trasparenza bancaria, che ritengo estremamente importante, portando qualche esempio.

Riprendiamo, dopo due anni, una discussione già avviata nella scorsa legislatura soprattutto per merito del collega Minervini, al quale tutti i gruppi hanno espresso il loro apprezzamento e alla cui proposta si erano dichiarati favorevoli.

Nel merito della necessità di pervenire alla regolamentazione per legge della materia, debbo ricordare che la prima circolare dell'ABI, con cui si tentò di introdurre un minimo di autoregolamentazione, risale al 1979; non si comprende, pertanto, l'ostinazione con cui ci si oppone alla disciplina legislativa né il fatto che, in modo del tutto immotivato, si addebita al Parlamento la responsabilità di rifiutare la logica dell'autodisciplina. Di fatto, nonostante sia stato affermato che l'invito dell'ABI è stato condiviso da aziende che detengono complessivamente circa il 97 per cento dei mezzi amministrati a livello di sistema (e non c'è motivo di dubitarne), in nove anni nulla è cambiato.

La banca continua ad essere una « selva oscura » sia per l'elevato costo della tenuta del conto, sia per il calcolo dei giorni di valuta, che rappresenta una vera e propria lotteria, sia per i tassi applicati, che costituiscono un labirinto, sia per i contestati metodi di conteggio.

La necessità di una legge deriva dalla considerazione che è in atto una battaglia fra due interessi opposti; di questo dobbiamo convincerci tutti. Da una parte ci sono gli istituti di credito che erogano sì

dei servizi, ma che vogliono guadagnare il più possibile (si tratta pur sempre di imprese); dall'altra i cittadini in generale, ma in particolare chi (per esempio i commercianti) ha necessità di liquidità, di credito, di anticipi in breve tempo e di pagare il meno possibile per questi servizi.

A tale riguardo, si potrebbero portare esempi clamorosi; mi limito, invece, ad una sola tabella. Prendiamo, per esempio, le differenze nel tasso lordo praticato da alcuni istituti di credito: la Banca nazionale del lavoro applica un tasso del 2,50 per cento, il Banco di Roma del 3 per cento, il Banco di Napoli del 2,50 per cento, la Banca commerciale italiana e il credito italiano ancora del 3 per cento, mentre l'Istituto bancario italiano e la Banca nazionale dell'agricoltura il 2 per cento; la Cassa di risparmio di Roma, infine, del 2,50 per cento.

Per ciò che riguarda le spese di tenuta del conto minimo, i prezzi vanno dalle 60 mila lire della Banca nazionale del lavoro e del Banco di Roma alle 50 mila lire del Banco di Napoli, dalle 20 mila lire forfettarie della Banca commerciale italiana alle 25 mila lire del Credito italiano e della Cassa di risparmio di Roma, dalle 35 mila lire dell'Istituto bancario italiano fino alle 70 mila lire della Banca nazionale dell'agricoltura.

Il costo della singola operazione sul conto corrente oscilla tra le 1250 lire chieste dal Banco di Roma, le 1500 lire della Banca commerciale italiana, della Cassa di risparmio di Roma e dell'Istituto bancario italiano, fino alle 1800 lire della Banca nazionale del lavoro.

Analoghe differenziazioni si possono constatare per ciò che riguarda la valuta corrisposta agli assegni su piazza, che è di tre giorni per alcune banche e di due per altre; la valuta per gli assegni fuori piazza varia invece dai 5 ai 10 giorni, mentre la disponibilità passa da 15 giorni ad addirittura 40 nel caso della Cassa di risparmio di Roma. Potrei continuare nell'elencazione delle disparità di trattamento tra istituto e istituto, ma penso che questi dati possano bastare.

Un altro problema, non secondario, da tenere presente é quello del costo del denaro. Il tasso bancario è stato giustamente definito « a pelle di leopardo »; esistono, infatti, notevoli disparità tra regione e regione. Tale costo rimane a livelli altissimi ed anche ingiusti; a farne le spese sono soprattutto le imprese minori, che hanno minor forza contratturale nei confronti delle banche.

Nell'ambito dei paesi industrializzati, l'Italia detiene il primato dei tassi d'interesse più alti, ma anche quello della forbice più ampia tra tassi attivi e passivi. Ciò significa che, a livello mondiale, le banche italiane godono delle condizioni più favorevoli; la loro buona salute, infatti, è ottenuta imponendo al mercato un costo assai elevato che diventa elevatissimo per le imprese piccole e medie.

Occorre aggiungere che i tassi praticati dalle banche italiane sono ulteriormente ingiusti perché penalizzano non solo gli imprenditori più deboli, ma anche, in misura ancora maggiore, gli operatori delle aree meno fortunate del paese.

L'ultima rilevazione effettuata dalla Banca d'Italia evidenzia chiaramente la grande disparità di trattamento esistente nel territorio nazionale. I tassi attivi delle operazioni in conto corrente nelle regioni nord-occidentali sono del 12,91 per cento; aumentano al 13,22 nelle regioni centrali, al 15,63 in quelle meridionali ed al 15,22 nelle regioni insulari, per una media italiana complessiva del 13,47 per cento.

Se esaminiamo i tassi praticati sulle operazioni a breve termine, riscontriamo una media del 12,87 per cento nelle regioni nord-occidentali, del 13,12 per cento in quelle centrali, che diventa rispettivamente del 15,44 e del 15,14 per cento nell'Italia meridionale e insulare.

Quando ai tassi passivi, si può riscontrare che per i depositi a risparmio, liberi e vincolati, viene corrisposto un interesse del 7,78 per cento nel nord, del 7,61 per cento nel centro, del 7,93 per cento nel sud e del 7,43 per cento nelle isole, mentre la media nazionale è del 7,68 per cento. Per ciò che riguarda gli interessi

corrisposti sui conti correnti liberi e vincolati, i tassi variano dal 7,12 per cento del nord e dal 17,18 per cento del centro al 7,29 per cento delle regioni meridionali e al 7,58 per cento di quelle insulari.

Scendendo ancora di più nel dettaglio, possiamo constatare che, per esempio, in Molise, Abruzzo, Campania, Puglia, Basilicata e Calabria il denaro viene pagato circa 5-6 punti percentuali in più rispetto al suo costo nelle regioni settentrionali; si arriva, cioè, quasi al 19 per cento, quando le medie nazionali parlano di un interesse vicino al 13 per cento.

La regione più favorita è il Piemonte, dove per finanziamenti superiori a 50 miliardi il denaro viene pagato anche meno del tasso ufficiale di sconto; si tratta del cosiddetto « tasso FIAT », che si aggira sull'11,13 per cento. Anche questo costituisce un'ingiustizia ulteriore ed una distorsione delle leggi di mercato, se si tiene conto del fatto che i gruppi maggiori possono godere di importanti agevolazioni pubbliche.

Anche sul fronte dei tassi passivi si può parlare di una mappa « a pelle di leopardo », esistendo marcate differenze tra zona e zona. Al vertice della graduatoria troviamo il Trentino-Alto Adige, cui spetta il primato del maggiore rendimento dei depositi: esso arriva a superare la quota dell'8,29 per cento, quando la media nazionale è di poco superiore al 7 per cento.

In ottima posizione troviamo anche la Sicilia, che si colloca nella fascia alta, con un interesse corrisposto del 7,64 per cento, mentre la media delle regioni meridionali si assesta intorno al 6,66 per cento.

Ho voluto elencare questa serie di dati per dimostrare come legiferare in questa materia sia un dovere del Parlamento, che non può essere inteso come un attacco al sistema bancario.

Per ciò che riguarda il merito delle proposte di legge al nostro esame, quella del collega Fiandrotti è del tutto simile, anche nella relazione, al testo presentato nella scorsa legislatura dall'onorevole Minervini, riproposto in quella attuale dagli onorevoli Visco ed altri.

La proposta di legge del gruppo della democrazia cristiana (che non è stata ancora assegnata), appare riduttiva e di basso profilo; non si può accettare, tra l'altro, l'abrogazione tacita dell'articolo 8 della legge n. 64. È apprezzabile, però, il significato politico della proposta e l'intento di elaborare un'iniziativa che consenta di pervenire in tempi rapidi all'approvazione di una legge.

Il testo predisposto dall'onorevole Piro rappresenta, in sostanza, un rimaneggiamento della proposta Visco-Minervini, e presenta alcuni punti identici, ma anche due rilevanti integrazioni. Anzitutto, vi è il puntuale riferimento agli istituti di credito speciale, contenuti in alcune norme *ad hoc* negli articoli 1.2.b, 2.2 e 5.1, laddove la dizione più generica « banche », usata nel testo *ex* Minervini, è onnicomprensiva e non contiene alcuna disposizione specifica.

La seconda integrazione riguarda la previsione, contenuta nell'articolo 12, di un'istruzione applicativa circa le forme di pubblicità e di comunicazione indicate nel capo quarto, da emanarsi da parte della Banca d'Italia, in conformità agli indirizzi del CICR e sentita l'ABI.

D'altro canto mancano nella proposta dell'onorevole Piro alcune norme previste nella proposta di legge presentata a suo tempo dall'onorevole Minervini e ripresentata in questa legislatura. Mi riferisco in particolare all'articolo 5, concernente la decorrenza degli interessi; all'articolo 7 sugli scoperti di conto corrente di durata infrasettimanale; all'articolo 8 concernente il saggio passivo o meno; all'articolo 16, recante l'esplicita abrogazione delle norme incompatibili. Sussistono poi altre differenze fra i due testi, altrettanto rilevanti. Infatti la proposta di legge Visco ed altri prevede l'indicazione e la pubblicità esplicita, nonché l'approvazione scritta delle commissioni e spese collegate all'erogazione o all'utilizzazione del credito, come nel caso delle commissioni di massimo scoperto.

Il testo dell'onorevole Piro prevede che le variazioni dei tassi attivi e passivi sfavorevoli per il cliente, una volta debitamente comunicate per iscritto, abbiano efficacia (salvo il diritto di recesso) a partire dal trentesimo giorno, mentre nel testo proposto dall'onorevole Visco è previsto che ciò avvenga a partire dal quindicesimo giorno.

Per quanto riguarda le motivazioni che possono giustificare la modifica unilaterale dei tassi da parte della banca nei contratti a tempo indeterminato, mentre la proposta di legge Visco prevede in ogni caso la « mutua situazione dei mercati finanziari », la proposta dell'onorevole Piro prevede rispettivamente « la comprovata mutuazione del mercato finanziario », per i tassi attivi, mentre per i tassi passivi prevede semplicemente una « ragione ».

In altro articolo il testo dell'onorevole Piro prevede espressamente la nullità delle clausole che rinviano agli usi anche per le provvigioni, commissioni ed altri accessori, mentre il testo Visco stabilisce che negli estratti-conto venga fornita tra l'altro la completa e chiara informazione anche sulla « capitalizzazione » degli interessi.

È da rilevare, infine, che entrambi i testi confermano, pur utilizzando formulazioni differenti, la validità dell'articolo 8 della legge n. 64 a favore del Mezzogiorno; anzi, il testo preparato dall'onorevole Visco ripete di fatto il contenuto di tale norma.

Per tali ragioni ritengo che, essendo il testo Visco più completo, sia opportuno sceglierlo come testo-base. Una decisione in tal senso, ovviamente, dipenderà dal confronto fra le forze politiche e dalla scelta che verrà effettuata dal relatore, ma vorrei rilevare che rappresenterebbe un omaggio a chi per primo ha indotto la Commissione ad una riflessione sull'argomento, nonché all'*ex* collega Bianchi di Lavagna, che fu relatore nella scorsa legislatura.

Un ultimo tema che intendo trattare riguarda la tendenza di numerosi istituti di credito ad « appaltare » lo svolgimento di servizi propri dell'azienda a società che, sebbene siano costituite su iniziativa di istituti di credito, non posseggono le caratteristiche proprie delle banche e non sottostanno alla relativa disciplina. Su questo argomento, peraltro, sono state presentate numerose interrogazioni, che è giusto tenere presenti.

Infine, desidero ricordare un problema in merito al quale è in atto uno sforzo lodevole: già 34 casse di risparmio hanno deciso di semestralizzare gli interessi, mentre tre continuano ad effettuare la capitalizzazione ogni tre mesi; per quanto riguarda le casse rurali, già 84 istituti hanno deciso la semestralizzazione degli interessi. Questo costituisce motivo in più per giungere ad una disciplina legislativa del settore, in modo da rendere omogeneo il sistema creditizio in ordine al rimborso degli interessi.

In conclusione, ribadisco l'invito ad assumere come testo-base la proposta di legge Visco, che ritengo più concreta.

EUGENIO TARABINI. Signor presidente, intendo esporre due considerazioni di ordine generale, derivanti dalla lettura delle proposte al nostro esame.

Mi sembra innanzitutto che in esse vi sia una certa commistione tra la disciplina più generale del rapporto banca-clientela, che rientra nel concetto di trasparenza, e alcune misure che appaiono eccessivamente « dirigistiche ».

A mio avviso, i due aspetti dovrebbero essere tenuti distinti. Non capisco ad esempio perché, in caso di mancata pattuizione, la remunerazione dei depositi debba essere stabilita d'autorità, in alcuni casi nella misura del tasso legale, in altri casi nella misura del tasso di sconto. Non capisco, inoltre, come misure di questo tipo siano compatibili con le prospettive che vengono delineandosi in relazione all'evoluzione più recente, e assai promettente, del mercato monetario europeo, che tende verso un'unificazione anche per quanto riguarda i diritti di stabilimento

delle aziende di credito, unificazione che è destinata ad essere non solo teorica.

Mi domando se non sia più coerente una legislazione che si preoccupi non solo della statuizione, ma anche dell'efficienza del sistema, efficienza necessaria per realizzare effettivamente la trasparenza fra istituti di credito, banche e clienti; tutto ciò che attiene alla condizione della remunerazione ed al trattamento potrebbe essere lasciato al gioco del mercato, in modo da realizzare un regime più concorrenziale di quanto non sia quello attuale.

Il secondo ordine di considerazioni riguarda l'impostazione particolarmente « dirigistica » delle norme concernenti la remunerazione dell'attivo bancario. È un'impostazione che posso comprendere se frutto della mentalità giuridica del professor Minervini, ma che capisco meno se proviene invece dalla mentalità di economista del professor Visco.

Mi domando se queste norme siano profittevoli allo scopo che ad esse viene affidato; per quanto mi riguarda, non credo che il rendere meno conveniente l'esercizio dell'attività creditizia in determinate zone, attraverso l'imposizione di normative rigide, favorisca le condizioni delle zone attualmente penalizzate. L'intervento classico, dal punto di vista legislativo, per la copertura della differenza fra le condizioni di mercato e quelle di maggiore disagio consiste nel caricare i relativi costi sulla finanza pubblica: temo che il voler risolvere il problema a carico della finanza delle aziende di credito sortisca l'effetto di allontanare l'attività creditizia più importante, etficiente ed utile dalle zone che si pensa di favorire, raggiungendo così un risultato esattamente opposto.

Chiedo, pertanto, un chiarimento su questi punti, fermo rimanendo il mio convincimento circa la necessità di una disciplina legislativa in materia di trasparenza del sistema bancario.

LUIGI GRILLO. Signor presidente, mi inserisco nel dibattito perché dopo l'intervento dei colleghi ho la sensazione che, una volta posto il giusto obiettivo di realizzare una norma che assicuri la trasparenza nei rapporti fra le banche e i clienti, si facciano affermazioni che in qualche modo contraddicono tale indirizzo.

A mio avviso, i dati relativi alle condizioni praticate dalle banche nelle diverse zone del territorio nazionale, in merito ai giorni-valuta e al costo del denaro, vanno inseriti in un discorso più ampio. Non credo, infatti, che sia dimostrabile e documentabile quanto affermato a proposito delle diverse condizioni praticate dalle banche nelle diverse regioni d'Italia.

Il discorso è da dimostrare e, a tal fine, occorre porsi non tanto l'obiettivo di omogeneizzare il comportamento delle singole banche, quanto quello più globale relativo alla gestione delle risorse.

Personalmente ritengo che nel nostro paese il sistema bancario sia efficiente e moderno: il problema dello *spread*, cioè della differenza tra tassi attivi e tassi passivi, non può essere analizzato se non tenendo conto dei bilanci delle banche. Spesso si rileva, con superficialità, che gli istituti di credito denunciano miliardi di utile e si sostiene di conseguenza che la loro situazione è estremamente positiva. A tale proposito vorrei rilevare che i bilanci delle banche sono cartolari, nel senso che gli utili iscritti non sono reali: le banche continuano a mettere in conto gli interessi su operazioni in sofferenza, che in elevata percentuale non incasseranno mai.

Va inoltre osservato, sempre con riferimento allo *spread*, che è prioritario il problema di come, in base alle norme emesse dall'istituto di vigilanza, le banche costruiscano i loro bilanci: ad esempio, quote rilevanti dei fondi di riserva vengono impiegate presso la Banca d'Italia a condizione zero. Se ci si pone l'obiettivo di rendere più competitivo il sistema, dobbiamo cercare non tanto di migliorare l'efficienza del medesimo, quanto di allentare i vincoli che la Banca d'Italia impone al sistema bancario.

D'altro canto, occorre domandarsi se sia giusto che il controllo dell'istituto di vigilanza sul sistema venga praticato in modo così rigoroso come avviene oggi. A tale proposito, non ho ben compreso il discorso relativo all'appalto di taluni servizi; credo che talune scelte rientrino nella prospettiva di rendere più efficiente il sistema, realizzando economie di scala attraverso la costituzione di consorzi tra banche per gestire, ad esempio, servizi assolutamente marginali.

Non dobbiamo ignorare che il sistema funziona proprio se basato sul criterio della competitività, che è l'esatto contrario della burocratizzazione. L'approvazione di una serie di norme che garantiscano e tutelino la trasparenza delle banche non deve perciò sconfinare in una volontà, non dichiarata ma presente, di mettere briglie più rigide al comportamento delle banche.

Certo, esiste quello che è stato definito il « tasso FIAT », ma una banca può anche svolgere talune operazioni sapendo di non guadagnare, perché l'acquisizione di un dato cliente può essere sufficiente per consentire il governo di un istituto di credito nel compimento di determinate operazioni.

Confermo, pertanto, l'attenzione del gruppo della democrazia cristiana a questa materia, in merito alla quale abbiamo presentato una proposta di legge, in corso di assegnazione. Nel prosieguo dell'*iter* del provvedimento potremo meglio precisare la nostra posizione, entrando nel concreto delle singole problematiche oggi emerse. Propongo altresì di nominare un Comitato ristretto per approfondire le varie questioni.

PRESIDENTE. Le proposte di legge oggi al nostro esame vertono su una materia che era già stata oggetto di discussione nel corso della passata legislatura grazie all'iniziativa dell'onorevole Minervini. La sua proposta di legge, come i colleghi ricorderanno, ebbe l'appoggio di tutti i gruppi politici e suscitò grande interesse sia da parte dei cittadini e dei risparmiatori, sia da parte degli operatori; ciò dimostra che essa trattava di problemi reali.

Iniziata la X legislatura, ho sentito il dovere di riproporre quel testo esattamente negli stessi termini, sia per un atto di omaggio e deferenza verso un collega nei confronti del quale vi è stima generalizzata nel Parlamento e da parte dell'opinione pubblica, sia perché, essendo giunta la materia all'esame del Comitato ristretto, si erano cominciate a delineare talune convergenze ed il Governo, nella persona dell'allora sottosegretario Fracanzani, di fatto aveva accettato di intervenire con proposte concrete anche se, dal mio punto di vista, discutibili.

Ho voluto ricordare questi avvenimenti per meglio sostenere l'opportunità di non rinviare la discussione del provvedimento. In tal senso milita anche un nutrito *dossier* di lettere, di cittadini, imprenditori, operatori, nelle quali si avanzano doglianze specifiche e puntuali, a volte incredibili, nei confronti di singole banche; ciò avviene senza esclusioni, a partire dalle casse rurali agli istituti di credito di interesse nazionale, alle casse di risparmio. Da tale documentazione emergono situazioni difficilmente accettabili: telefonate che vengono fatte pagare 60 mila lire, fotocopie che costano 10 mila lire a foglio, mancate attribuzioni per anni di interessi su libretti di risparmio, finché l'interessato non se ne è accorto. Si tratta di episodi al limite della correttezza, cui spesso si aggiungono spiacevoli « giochi » sui giorni di valuta.

È ovvio che, nel momento in cui il Parlamento affronta una questione del genere, l'attenzione dell'opinione pubblica diventi molto forte. È giusto, pertanto, che la Camera disciplini in via legislativa una situazione che non sembra più tollerabile.

Nel *dossier* predisposto dal servizio studi è illustrata la legislazione vigente negli altri paesi in materia di trasparenza dei contratti di credito; confrontando la

situazione italiana con quella delle altre nazioni, ci si accorge di come, da questo punto di vista, il nostro paese sia molto arretrato.

Si corre il rischio che in futuro una banca tedesca, che pratica condizioni di credito conformi alla mentalità teutonica, si affermi e prevalga nel nostro mercato proprio grazie a questo. È necessario rendersi conto che la trasparenza è la base della concorrenza.

Vorrei tranquillizzare i colleghi sul fatto che non vi è nessuna velleità o vocazione dirigistica da parte nostra (credo di poter parlare anche a nome del collega Minervini); da questo punto di vista, tuttavia, qualche disposizione può anche essere corretta.

Come giustamente rilevava il collega Tarabini, nella proposta di legge Minervini esistevano due aspetti convergenti: vi sono norme relative alla trasparenza e norme di tutela del contraente debole. Per ciò che riguarda quest'ultimo profilo, sicuramente il problema è delicato, poiché si tratta di un terreno che consente un ampio margine di discrezionalità, il cui uso può creare inconvenienti di tipo economico. Un ragionamento analogo, però, non è valido per il caso di mancata pattuizione, caso che, a mio avviso, non si deve verificare; in questa ipotesi, anche una penalizzazione dell'operatore banca può essere giusta, proprio per fare in modo che una pattuizione vi sia sempre.

Ciò che personalmente mi lascia perplesso, come economista, è la possibilità di fissare un *plafond* per i tassi di interesse; si possono, infatti, verificare situazioni nelle quali il tasso praticato si fissi a livelli inferiori al 5 per cento (cioè quello legale), o più volte superiori.

Ho una raccolta di lettere provenienti da gente molto umile, che spesso non si rende conto delle ingiustizie subite. Costoro, accorgendosi che qualcosa non funziona secondo le regole, scrivono per lamentarsi a qualche sindacato o associazione di difesa dei consumatori; si scoprono così numerosissime situazioni di prevaricazione proprio nei confronti dei contraenti più deboli.

Per ciò che riguarda, per esempio, il « tasso FIAT » prima citato, credo sia inevitabile che le grandi imprese ottengano tassi più favorevoli, poiché rappresentano un rischio minore per le banche. Il fatto però che le piccole imprese spesso si scontrino con condizioni di credito sfavorevoli...

LUIGI GRILLO. Ma questo non è vero, è tutto da dimostrare! Il credito agevolato, nel nostro paese, è utilizzabile esclusivamente dalle piccole e medie imprese. Non condivido affatto, quindi, le sue affermazioni circa una penalizzazione di queste per l'accesso al credito. Che poi le grandi imprese si autofinanzino imponendo le loro logiche agli istituti di credito è un altro discorso; si dovrebbe allora approfondire l'analisi del rapporto banca-industria, nell'ambito del quale attualmente si verifica una situazione molto pericolosa di predominio delle grandi aziende. Per ciò che riguarda la penalizzazione da lei rilevata, vorrei poter avere una documentazione che dimostri come questa sia effettivamente la realtà dell'Italia del 1988.

FRANCO PIRO, *Relatore*. A questo scopo sarebbe sufficiente esaminare gli articoli della legge n. 64 del 1986 concernenti gli incentivi della innovazione.

PRESIDENTE. Non bisogna confondere il discorso sul credito agevolato con quello relativo ai problemi della trasparenza e della gestione di un fido bancario cioè con il comportamento delle banche nei confronti della clientela.

Per ciò che riguarda i dati a supporto delle mie affermazioni, il progetto di legge al nostro esame deriva proprio da alcune ricerche commissionate dalla Confindustria all'università Bocconi di Milano e dagli studi effettuati dal professor Cesarini dell'università cattolica di Milano. Esiste un'ampia letteratura in questa materia, che dimostra proprio quanto stiamo

lamentando, cioè la disparità di trattamento tra i diversi clienti e, in particolare, la penalizzazione delle piccole e medie imprese. È sempre possibile, comunque, predisporre un programma di audizioni dei diretti interessati.

Mi sembra inutile creare un clima conflittuale laddove il conflitto non c'è. Probabilmente, il momento in cui le posizioni si divaricheranno più marcatamente sarà quando dovremo stabilire se porre l'accento sulla necessità di fissare regole di trasparenza o se, invece, venire incontro alle difficoltà in cui si verrebbero a trovare le banche dovendo superare una tradizione ormai consolidata di assenza di concorrenza. È comprensibile che gli istituti di credito sentano il bisogno di graduare nel tempo il loro adeguamento ad un esito finale che, comunque, anch'esse considerano inevitabile.

Devo sottolineare con piacere che anche una associazione di banche, l'Assbank, ha di fatto sposato la linea contenuta nelle proposte di legge, anche se con qualche residuo margine di incertezza. Nel corso di un'audizione presso questa Commissione, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'evoluzione del sistema bancario e finanziario, il professor Tancredi Bianchi ha dichiarato, con molta correttezza, di condividere il progetto di legge Minervini, in quanto adeguato ad una realtà economica moderna.

È necessario, dunque, concentrarsi prevalentemente sul tema della trasparenza; ma, a nostra volta, dobbiamo operare in modo trasparente ed incisivo: come nel caso della legislazione anti-*trust*, si tratta di fissare le regole del gioco. L'Italia è ancora, per molti versi, un paese pre-capitalista; la mia ambizione sarebbe quella di farlo divenire un pò più capitalista! Ciò costituirebbe già un evento rivoluzionario!

Comunque, il nostro sistema bancario sicuramente non è moderno, come ha ripetutamente affermato anche il Governatore della Banca d'Italia, il quale nella sua ultima relazione ha anche sollevato la questione dei giorni di valuta. Si tratta di questioni che ormai dovremmo lasciare alle nostre spalle.

La nostra economia di mercato regge soltanto se vengono stabilite regole certe. Se guardiamo alle esperienze dei paesi in cui il sistema bancario ha avuto più fortuna ed è più solido, in particolare dei paesi anglosassoni e degli Stati Uniti, ci accorgiamo che lì il sistema, in presenza di una maggiore regolamentazione, è molto più efficiente, per molti versi, di quanto non sia il nostro.

Noi ci stiamo muovendo nella stessa direzione in molti campi; mi riferisco alla legge sulla CONSOB ed alle proposte di legge anti-*trust* e sulla trasparenza bancaria. È in atto, insomma, un processo di razionalizzazione dei mercati finanziari nel nostro paese.

Oggi, bisogna avere il coraggio di uscire dalla situazione protetta creata dalla legge bancaria del 1936: a seguito di una grossissima crisi finanziaria, in presenza di una scarsa disponibilità di risparmio nell'economia italiana, questo doveva essere concentrato, protetto e canalizzato forzosamente in certe direzioni attraverso il sistema bancario.

Oggi, che queste condizioni sono venute meno, poiché siamo in una situazione di benessere e di risparmio diffusi, vi è il bisogno di affermare l'esigenza di una democrazia economica intesa come trasparenza. La proposta di legge di cui sono primo firmatario vuole rendere concreta tale esigenza e mi auguro che si possa procedere rapidamente all'approvazione di un testo unificato di tutte le proposte di legge al nostro esame, accogliendo la richiesta del collega Grillo di nominare un Comitato ristretto.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
PIER LUIGI ROMITA

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare, dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

FRANCO PIRO, *Relatore*. Signor presidente, onorevole rappresentante del Governo, debbo rivolgere un doveroso ringraziamento, oltre che ai colleghi interve-

nuti nella discussione, in particolare a quelli del gruppo democratico cristiano, che hanno recentemente presentato una proposta di legge in materia e hanno confermato con gli interventi odierni un orientamento positivo a procedere sulla via legislativa.

Ritengo che nella mia replica io debba insistere particolarmente su questo punto. Già nella relazione alla proposta di legge che reca la mia firma, concludevo facendo osservare che essa non aveva e non ha alcuna vocazione dirigistica, bensì tende a stabilire le regole del mercato, la cui storia non è mai astratta, perché coincide con quella dei vincoli che su di esso gravano. Alcuni di questi possono essere considerati coerenti con le impostazioni di fondo che regolano lo sviluppo di una società, altri invece derivano da una sostanziale o voluta ignoranza dei contraenti più deboli dell'accordo sociale, ai quali vengono addossati i costi maggiori sostenuti a favore dei contraenti più forti.

Io non contesto affatto che una grande impresa possa usufruire di condizioni di favore in relazione al grado di minore incertezza del credito; però ogni collega deve avere la correttezza di riconoscere che ciò rientra nel costo complessivo del credito e che quindi nel momento in cui, ad esempio, si applica il « tasso FIAT », questo evidentemente non grava sul bilancio economico della banca, ma, per un effetto ovvio di traslazione, viene assunto sul conto economico implicito e oscuro del contraente più debole. Dunque, se vogliamo lasciar sussistere una situazione nella quale sostanzialmente vi è un trasferimento surrettizio di risorse dal piccolo risparmiatore o dal piccolo imprenditore che utilizza il credito, al contraente più forte, è sufficiente non modificare la situazione attuale.

Questa non è determinata da una legge, ma da un comportamento di fatto che può essere definito come la « costituzione materiale » della trasparenza bancaria, che non assicura la tutela proprio a coloro i quali ne avrebbero diritto, quali contraenti più deboli, che spesso ignorano l'esistenza di condizioni più favorevoli. Perpetuare questa situazione significa in buona misura sostenere e lasciare in piedi l'ipoteca che la grande impresa esercita in Italia sul sistema bancario, nonostante l'annunciata unificazione del mercato.

Voglio aggiungere, convenendo in questo con il collega Visco, che le proposte al nostro esame tendono a favorire la concorrenza. In proposito, dissento da quanto affermato dal collega Grillo perché non è vero che le banche italiane siano efficienti e moderne: a mio avviso, esse operano in condizioni di inefficienza da *ancien régime*. È una situazione da esse stesse denunciata: basti leggere l'ultima, la penultima o la terz'ultima relazione del governatore della Banca d'Italia, ovvero le risposte che in questa sede sono state date dagli esponenti degli istituti di credito convocati per l'indagine conoscitiva svolta dalla nostra Commissione.

In quella occasione tutti i banchieri interpellati hanno dichiarato, infatti, di esercitare il credito in condizioni di inefficienza e di arretratezza.

Tale situazione di inefficienza e di arretratezza, diversa da banca a banca, allo stato attuale è supportata proprio dalla mancata trasparenza. Quindi, con l'unificazione del mercato comunitario che avverrà a partire dal 1989, e non dal 1992, le aziende di credito dei paesi della Comunità, che saranno in condizioni di competere senza inefficienze nè arretratezza, si presenteranno sul nostro mercato.

Infatti, anche in relazione alla fine del sistema delle elargizioni degli sportelli bancari e al diritto di pieno stabilimento, si creeranno condizioni di mercato che, se conosciute, spiazzeranno le imprese bancarie italiane rispetto a quelle straniere. È dunque a favore delle caratteristiche di imprenditorialità del sistema bancario che vanno definite le regole di trasparenza.

Come ho già ricordato nella relazione alla proposta di legge, il professor Tancredi Bianchi, con grande correttezza e

lealtà, nel corso dell'audizione svoltasi all'inizio del gennaio 1987, dichiarò di condividere la necessità di una iniziativa legislativa in materia, perché l'autoregolamentazione non è sufficiente per garantire la trasparenza.

Gli interventi normativi – è questo l'unico appunto che voglio fare al collega Tarabini – non possono risolversi nella regolamentazione dei rapporti tra Stato e cittadini, quindi nella regolamentazione afferente unicamente ai criteri di regolazione della finanza pubblica.

L'intervento normativo è valido quando definisce le regole dei contratti.

EUGENIO TARABINI. Credo di essere stato frainteso. A mio avviso, il problema è stabilire sin dove si sia decisi a credere nella trasparenza e da quale punto in poi, non avendo fiducia sufficiente nella trasparenza stessa, ci si voglia affidare a norme dirigistiche. La mia era una considerazione di carattere generale.

FRANCO PIRO, *Relatore*. Se il senso del ragionamento è quello di affermare l'esigenza di una regolamentazione dei contratti, sono d'accordo. Il chiarimento del collega Tarabini rende superflue talune mie considerazioni e convengo che, a questo punto, sia opportuno nominare un Comitato ristretto per elaborare un testo che definisca le regole della concorrenza e della trasparenza.

Desidero, infine, rilevare che spesso si discute dei criteri della concorrenza perfetta, per poi constatare che i fenomeni con cui dobbiamo misurarci non sono quelli propri del pre-capitalismo, basati sulla convinzione che solo taluni abbiano diritto alla tutela.

Compito del legislatore deve essere quello di far sì che le leggi valgano per tutti, e che sia impossibile compiere strane operazioni non solo relativamente al calcolo della valuta, ma anche basando i conteggi su calendari diversi, a seconda che si tratti di operazioni attive o passive. Sembra incredibile, ma a volte certe regole, che dovrebbero essere uguali per tutti, di fatto non lo sono; per quanto appaia strano, un computo univoco dei giorni dell'anno comporterebbe un maggior introito complessivo per i risparmiatori di circa 500 miliardi: con una battuta, si potrebbe dire che se è stata necessaria una rivoluzione per cambiare il calendario, e chiamare i mesi ventoso o brumaio, questa volta basterebbe riportarsi a regole già in vigore negli Stati Uniti o in Germania, dove non esistono calendari diversi.

MAURIZIO SACCONI, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Il Governo conviene sull'opportunità di una disciplina legislativa della materia in esame ed esprime preoccupazioni, anche più forti di quelle emerse nel dibattito, rispetto alla prospettiva del 1992, data che va considerata come un processo che è in parte già significativamente iniziato e del quale forse non ci rendiamo conto fino in fondo.

Le preoccupazioni per il nostro sistema bancario devono derivare non solo da una generica esigenza di maggiore concorrenzialità con gli operatori stranieri, molti dei quali sono più organizzati – mi riferisco, ad esempio, alla banca « tuttofare » tedesca – ma soprattutto per il modo in cui l'operatore straniero tende ad essere presente nel nostro paese, come dimostra la significativa, e negativa, esperienza del passato.

Già oggi l'operatore straniero appare fortemente competitivo nei confronti del segmento medio-alto del nostro sistema creditizio, nel quale non a caso è già forte la presenza dell'operatore internazionale. Per altro, nei confronti dell'impresa minore e del diffuso tessuto economico, l'operatore straniero talora si è misurato con una realtà economica viva, ma poco trasparente e verificabile; se in passato, talora, ne ha scontato le conseguenze negative, oggi la banca internazionale mira non tanto ad un rapporto diretto con la clientela minore, quanto a lasciare alla banca media italiana tale compito, con tutti i rischi ed i costi fissi che comporta, candidandosi invece ad offrire servizi ad alto valore aggiunto, per i quali non corre alcun rischio e sopporta

bassi costi fissi. Mi riferisco, ad esempio, ai servizi all'esportazione, spesso gestiti da emanazioni di banche internazionali, che già oggi operano nel sistema, grazie al cavallo di Troia rappresentato dall'acquisizione di reti commerciali, attraverso le quali candidarsi a gestire servizi qualificatissimi, non offerti allo stato né dalla struttura pubblica, né dalla struttura finanziaria istituzionale del paese.

Assistiamo dunque ad un'aggressione da più fronti al sistema bancario italiano, aggressione che rischia di danneggiare sia il segmento medio alto, sia quello medio basso. Sappiamo, infatti, come la composizione delle sofferenze indichi un trasferimento dei rischi, rispetto a quanto accadeva negli anni settanta ed ottanta, dalla grande alla piccola impresa, sia per ragioni di dinamismo, sia per motivi di fragilità strutturale che si individuano nell'economia reale delle piccole imprese, che si trovano in situazioni di subalternità rispetto ad operatori che, offrendo certi servizi, le espropriano del valore aggiunto, erodendone i margini di redditività.

In questo quadro, la banca italiana – uso un'espressione generica che comprende, per fortuna, realtà diverse tra loro – mediamente si trova a vivere in una condizione di forte arretratezza, per di più gravata da costi fissi consistenti.

La situazione del Mezzogiorno è ben nota; ne danno testimonianza studi autorevoli della Banca d'Italia, i cui giudizi - credo – possono ritenersi imparziali. Tali ricerche evidenziano, attraverso un diagramma molto semplice che fa riferimento alla consistenza delle operazioni ed ai tassi d'interesse praticati, come nel meridione i tassi attivi siano inversamente proporzionali all'ammontare del fido concesso: più elevata è la somma, più diminuisce l'interesse e viceversa.

Ciò non è motivato dal costo della raccolta, che in queste zone è più basso che altrove, né dall'incidenza delle sofferenze che, seppure leggermente più elevate, non lo sono in maniera così significativa. Per ciò che concerne quest'ultimo aspetto, occorre distinguere tra quanto è tecnicamente riconducibile al fenomeno delle sofferenze e ciò che, invece, può considerarsi conseguenza di operazioni effettuate con colpa grave o con dolo, situazione che si è spesso verificata nel sistema bancario, soprattutto nel Mezzogiorno. Per sofferenza, infatti, si intende la fisiologica precarietà delle operazioni, riconducibile al fatto che l'andamento del mercato non può essere prevedibile in tutti le sue oscillazioni.

La differenza maggiore tra il sistema bancario meridionale e quello del centro-nord va ravvisata piuttosto nei costi di struttura, la cui incidenza al sud è di gran lunga superiore (non va dimenticato, comunque, che tale incidenza nelle banche italiane è assai più elevata rispetto a quelle europee).

Questo il vero nodo del problema, che dovremmo avere il coraggio di affrontare in tutti i suoi aspetti.

In primo luogo, questa disparità deriva da una inefficiente gestione del personale, più che da una sua eccessiva quantità; vi sono poi i costi fissi derivanti, per esempio, dall'inutile apertura di rappresentanze all'estero, non rispondenti alle effettive esigenze degli istituti; ulteriori sprechi derivano dalla troppo facile istituzione di società parabancarie per offrire nuovi prodotti che poi, col tempo, si rivelano non abbastanza remunerativi. Per gestire queste nuove iniziative è infatti necessario avere le strutture adeguate per sostenere la loro penetrazione nel mercato e uno dei fattori determinanti è la presenza di personale qualificato.

L'incidenza dei costi di struttura è fortemente diversificata tra banca e banca, ma è complessivamente alta. Gli istituti di credito italiani devono riorganizzarsi secondo il modello gestionale unanimemente riconosciuto da operatori ed esperti come il più efficiente: il gruppo polifunzionale; tale modulo strutturale consente di proporre al mercato un'elevata gamma di prodotti, offerti da società separate tra di loro, delle quali possa essere misurata singolarmente e quotidianamente l'efficienza. Tali prodotti, infatti,

devono essere connessi tra loro, in quanto parte di un'offerta complessiva, ma, nello stesso tempo, devono essere non *captive* uno rispetto all'altro. Da qui nasce l'esigenza di società specializzate nell'offerta di specifici servizi, nell'ambito, però, di una gestione unitaria del personale; a tale proposito, è significativo il modello organizzativo, realizzato dal professor Tiziano Treu per il Nuovo banco ambrosiano, che prevede un contratto aziendale relativo alla società di informatica di quell'istituto, articolazione del contratto nazionale dei bancari.

Questa organizzazione richiede necessariamente un uso flessibile della forza lavoro ed una certa mobilità delle carriere che, in relazione ai servizi più qualificati prestati, non possono uniformarsi agli automatismi previsti per gli operatori bancari di tipo tradizionale.

Il problema generale sul quale dobbiamo riflettere è quello della competitività del sistema bancario del nostro paese, in rapporto alla crescita della nostra economia reale; se limitata all'offerta dei nuovi servizi, la questione potrebbe apparire poco rilevante; non sarebbe comunque positivo aggiungere un'altra voce passiva, quella dei servizi finanziari, alla nostra bilancia commerciale.

Il problema più grave, però, è rappresentato dalla situazione della clientela minore e dell'impresa diffusa, che corre il rischio di non potersi servire direttamente delle banche straniere e di subire ancora, quindi, l'oligopolio del credito italiano; quest'ultimo, a sua volta, scaricherebbe ancora di più le proprie inefficienze su tale segmento del mercato.

Non si tratta di un problema di semplice soluzione e sarebbe sbagliato pensare che un'eccesiva regolamentazione potrebbe porvi rimedio. Una disciplina troppo minuziosa potrebbe addirittura produrre effetti opposti a quelli che si intende perseguire; è un rischio insito in alcune delle norme proposte.

Ritengo che non si possa imporre una eccessiva standardizzazione dei comportamenti, per esempio consentendo una modificazione delle condizioni praticate solo in rapporto al generico parametro dell'andamento del mercato finanziario (parametro tra l'altro opinabilissimo); è indispensabile, infatti, tenere conto di molti altri fattori, compresi i costi sostenuti dalle singole aziende di credito, che non possono non riflettersi sul costo del servizio.

È necessario, inoltre, tenere viva la concorrenzialità tra i diversi istituti.

PRESIDENTE. Il provvedimento al nostro esame si limita a stabilire che le eventuali modifiche nelle condizioni praticate devono essere preventivamente concordate con il cliente. Se la banca si trova costretta a maggiorare i costi di un servizio, perché aumentano i rischi o le spese, è sufficiente che convochi l'interessato e glielo comunichi.

MAURIZIO SACCONI, *Sottosegretario di Stato per il tesoro.* Vengo alla seconda osservazione, che si collega alla prima nel senso che, se creassimo delle condizioni tali da riflettersi senza adeguato beneficio sui costi o sulla economicità dell'impresa, si potrebbe anche sotto questo profilo ottenere l'effetto opposto a quello che si intende conseguire. Io non sto dando in questo momento un giudizio di valore sul comportamento conseguente dell'azienda, ma mi limito a considerare oggettivamente le possibili conseguenze di certe norme: se, per esempio, irrigidissimo le procedure in relazione al consenso e non alla comunicazione ai fini della validità di nuove condizioni, probabilmente senza creare una situazione migliore, causeremmo maggiore pigrizia nell'adeguamento alle nuove condizioni che si creano nel mercato.

Ho qualche preoccupazione anche per quanto riguarda l'articolo 1, che produrrebbe (siamo nel campo dell'opinabile in relazione alle possibili conseguenze) sperequazioni maggiori a carico della piccola clientela rispetto a quella un maggior movimento di affari: la determinazione forfettaria e in termini percentuali dovrebbe basarsi sui costi medi aziendali

e quanto previsto dall'articolo 1 potrebbe produrre l'effetto opposto rispetto a quello che si vuole affidare alla norma.

Vorrei esporre una perplessità riguardo a un altro aspetto: mi riferisco agli articoli 1 e 5 della proposta di legge n. 520 e, in particolare, al conteggio della valuta dal giorno in cui è stato concesso il credito. Nell'ambito di un sistema più trasparente e più efficiente, occorre far comprendere alla clientela e alla banca che un servizio deve essere pagato indipendentemente dalla utilizzazione del denaro che non è determinante ai fini del pagamento del servizio. Ad esempio, anche la semplice apertura di un conto corrente comporta dei costi per l'azienda bancaria: il cliente deve sapere che sta usufruendo di un servizio, a prescindere dall'effettiva utilizzazione del credito in quel dato momento.

Ciò non deve apparire contraddittorio con quanto ho affermato in precedenza: è proprio la concessione gratuita di reali o apparenti benefici, come quello di non far pagare un servizio quale l'apertura di un conto corrente, che concorre all'inefficienza generale del sistema.

A fronte di ciò, infatti, si riscontrano fenomeni negativi di « caricamento » sulla clientela, in modo non trasparente e non visibile, di costi impropri dell'azienda di credito.

Occorre ricostruire un circolo virtuoso di efficienza fondato sulla trasparenza, sulla evidenziazione del costo e del prezzo dei servizi, affinché vi possa essere una vera situazione di concorrenza, cioè un vero mercato con conseguente movimento della clientela.

Il Governo è favorevole ad un intervento legislativo in materia e preannuncia la presentazione di propri emendamenti alla proposta di legge.

Riteniamo che sia doveroso adeguarsi alla direttiva comunitaria, ma invito la Commissione ad « asciugare » il più possibile la norma, prevedendo il ricorso, nelle forme e nei modi da verificare, a strumenti amministrativi flessibili, di cui debbono essere indicate finalità, responsabilità, livelli di governo e di gestione, sistemi di bilancio e rapporti con il settore bancario.

Ritengo, inoltre, opportuno che il modello di conto corrente non sia affidato completamente all'autonomia della singola azienda di credito, ma venga previsto un prospetto tipo, sufficientemente flessibile, cui fare riferimento.

VINCENZO VISCO. Mi sembra che in ciò vi sia una buona dose di dirigismo!

Lo dico richiamandomi all'intervento del collega Tarabini.

MAURIZIO SACCONI, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Io temo più il dirigismo della norma di legge, che irrigidisce o obbliga a determinati comportamenti standardizzati, anche quando questi non siano né possibili né utili, e meno la flessibile indicazione di un prospetto tipo al quale far riferimento, come impone la CONSOB, per altro verso, nei confronti delle società quotate in borsa. Credo, in definitiva, che il prospetto potrebbe essere definito dalla pubblica amministrazione e non affidato alla graziosa concessione degli operatori, che promettono da anni di realizzarlo e non lo hanno ancora fatto. Aggiungo che forse non parleremmo del provvedimento al nostro esame, se fosse già stato definito un prospetto di conto corrente più leggibile.

In conclusione, ritengo opportuno che nel prosieguo dei lavori venga data attuazione alle direttive comunitarie al fine di realizzare l'obiettivo della massima pubblicità e trasparenza delle operazioni bancarie. Ribadisco, inoltre, l'opportunità che siano evidenziati i costi sostenuti dal sistema bancario, affinché si determinino quegli stimoli che il nostro sistema rischia di non ricevere, neanche in previsione del 1992.

PRESIDENTE. L'onorevole Grillo ha proposto la nomina di un comitato ristretto.

Pongo in votazione questa proposta.

(È approvata).

Invito i gruppi a comunicarmi rapidamente le rispettive designazioni.

Il seguito della discussione delle proposte di legge è rinviato ad altra seduta.

Discussione del disegno di legge: Proroga del termine per il funzionamento di taluni uffici distrettuali delle imposte dirette (2870).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Proroga del termine per il funzionamento di taluni uffici distrettuali delle imposte dirette ».

Ricordo che il disegno di legge è stato assegnato alla nostra Commissione in sede legislativa soltanto nella giornata di ieri e che questa mattina la I Commissione ha espresso su di esso parere favorevole, con il significativo invito alla Commissione di merito « a valutare l'opportunità di provvedere in maniera organica alla disciplina della materia recata dal progetto di legge »

L'onorevole Bortolani ha facoltà di svolgere la relazione.

FRANCO BORTOLANI, *Relatore*. Signor presidente, colleghi, il disegno di legge in discussione propone di prorogare di due anni il termine, che scade il prossimo 30 giugno, riguardante il funzionamento di taluni uffici distrettuali delle imposte dirette. Secondo la relazione governativa al provvedimento l'iniziativa tende ad evitare che la scadenza del termine interrompa il funzionamento di taluni uffici finanziari nel momento in cui si richiede un maggiore e più intenso sforzo per la lotta all'evasione.

Ben sappiamo – ed è lo stesso Governo a ricordarlo nella citata relazione – che il termine in questione venne prorogato in diverse occasioni fin dal febbraio 1977; tuttavia, non è stato ancora possibile definire tale annosa questione, ancorché si debba pure ricordare che l'Amministrazione finanziaria si è avvalsa della facoltà di decretare, anche prima della scadenza delle varie proroghe, la chiusura di taluni uffici (ciò è accaduto in 16 casi). Il 30 giugno 1988, per effetto dello scadere dell'ultima proroga disposta dal decreto-legge 4 agosto 1987, n. 326, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 ottobre 1987, n. 403, dovrebbero cessare dalle proprie funzioni gli ultimi 64 uffici distrettuali delle imposte dirette già soppressi, ma ancora funzionanti per le ragioni suddette.

Il Governo fa però presente che la chiusura degli uffici suddetti appare in questo momento inopportuna, sia in quanto rimane tuttora irrisolta la questione della ripartizione territoriale, sia perché non sono ancora entrati in funzione tutti i previsti centri di servizio, con i conseguenti problemi di riordino delle funzioni negli uffici stessi.

Per tali ragioni, ed anche perché ritengo che tutte le forze politiche sappiano bene, fin da oggi, che in caso di mancata approvazione del presente disegno di legge il Governo ricorrerà con ogni probabilità ad un decreto legge, che la presentazione di questo disegno di legge potrebbe e vorrebbe evitare, si rende necessaria la proroga sino al 30 giugno 1990, ferma sempre restando la facoltà di procedere, con decreto del ministro delle finanze, alla chiusura di sopprimendi uffici anche prima del termine suddetto.

Per tali ragioni, invito la Commissione ad approvare sollecitamente il disegno di legge al nostro esame.

DOMENICO SUSI, *Sottosegretario di Stato per le finanze*. Mi riservo di intervenire in sede di replica.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

BRUNO SOLAROLI. Signor presidente, onorevoli colleghi, la relazione che accompagna il disegno di legge, di per sé significativa, non può non richiamare considerazioni fortemente critiche e, di conseguenza, la nostra posizione contraria.

Con il progetto di legge in esame si propone di prorogare fino al 30 giugno 1990 il funzionamento di taluni uffici distrettuali delle imposte dirette e del registro, la cui attività doveva cessare entro il 31 dicembre 1976. Sono trascorsi dodici anni e, procedendo con innumerevoli proroghe, se ne propone il mantenimento in vita per altri due anni.

Tutto ciò evidenzia clamorosamente, anche perché i nodi da sciogliere sono rilevanti, l'incapacità ad esprimere una politica di programmazione e di riordino dell'amministrazione finanziaria da parte delle maggioranze di governo e dei ministri delle finanze che si sono succeduti in questo lasso di tempo. Per la « bocciatura » di questi governi e di questi ministri non occorre neppure scomodare le commissioni imperfette o i commissari *ad acta*, due delle soluzioni ipotizzate per la chiusura di questo travagliato anno scolastico. Il disimpegno e l'incapacita appaiono, infatti, totali; l'unica valutazione positiva potrebbe essere rappresentata dal « 6 politico e garantito », che ci auguriamo i colleghi non siano disponibili a dare.

Purtroppo si tratta di questioni che, pur se banalizzate, restano estremamente serie. Esse, infatti, riguardano la riorganizzazione dello strumento di intervento fiscale e l'efficienza dell'amministrazione dello Stato; sono questioni la cui mancata soluzione pesa sul paese, in modo particolare sui centri popolari e laboriosi: sui temi della riforma fiscale, del debito pubblico, del riordino della pubblica amministrazione, della modernizzazione del paese, non si può scherzare.

Sono questi i grandi nodi che oggi dobbiamo sciogliere, nodi che anche questo Governo, nei fatti, tenta di eludere, continuando a proporre interventi « tampone », di emergenza, che finiscono per aggravare le ingiustizie e le inefficienze che già pesano su chi lavora e produce.

Non credo che le mie considerazioni siano esagerate, anche se tali possono sembrare rispetto alla portata della proposta in discussione. Nel prendere atto e denunciare l'incapacità o la non volontà di affrontare questioni così semplici, nonché il fatto che si chiede un altro anno e mezzo per rivedere l'assetto di circa settanta uffici – dopo che ne sono trascorsi inutilmente dodici- è legittimo chiedersi quando e dove i ministri ed i governi troveranno forza, capacità e volontà per emanare quei grandi provvedimenti di riforma dei quali il paese ha bisogno per entrare nel 1992 a pieno titolo in Europa, per riformare l'attuale sistema fiscale, per riorganizzare la pubblica amministrazione, per modernizzare Stato e società, per risanare il debito attraverso una politica di qualificazione dello sviluppo economico e sociale.

Le motivazioni portate a sostegno del disegno di legge appaiono incredibili. Non sono stati sufficienti dodici anni per risolvere modesti problemi logistici e di sistemazione del personale, nonché di ripartizione territoriale e sistemazione di funzioni relativamente ad ottanta piccoli uffici distrettuali delle imposte dirette. Evidentemente si è perso il senso del tempo e, mi sia consentito il termine, anche del livello minimo di dignità di una gestione seria e corretta. Dunque, è lecito domandarsi quali tempi occorreranno per affrontare le grandi questioni; si potrebbe rispondere richiamando il titolo di un film: *Da qui all'eternità*. Intanto, il paese paga in termini di ingiustizia ed inefficienza.

Mi sia permessa, a questo punto, un'altra domanda, né banale, né astiosa, che rivolgo anche ai colleghi della maggioranza, augurandomi di raggiungere la loro sensibilità: perché il ministro delle finanze, nel presentare questo disegno di legge, non ha offerto all'esame della Commissione un quadro analitico degli uffici interessati, del personale in essi impiegato, delle funzioni assegnate, dei problemi e delle difficoltà che impediscono di sopprimere questi uffici entro il 30 dicembre 1988 ?

Non mi sembra di chiedere l'impossibile, avanzando una richiesta che può stornare l'attenzione degli addetti ai lavori da altre grandi questioni nelle quali mi auguro siano impegnati. Forse un tale

quadro analitico non è stato fornito perché ha prevalso la vergogna!

È per tali considerazioni, ed anche perché constatiamo sciatteria, disinteresse, basso profilo e forse anche clientelismo nell'atteggiamento del Governo, che dichiaro la posizione contraria del gruppo comunista. Non è in tal modo che si governa il paese e lo si avvia alla modernizzazione e qualificazione produttiva e sociale. Certo, si possono difendere piccole aree di consenso, ma così facendo si contrasta l'interesse più generale e, soprattutto, quello di chi lavora, di chi produce e di chi ha bisogno. Così agendo si danno segnali ed indicazioni malsani ad un paese che invece avrebbe bisogno di essere chiamato a partecipare a prove ben diverse, per dimensione e per indirizzo.

L'affermazione per cui se la Commissione non accetta il testo in esame il Governo sarà costretto a trasformarlo in decreto-legge mi sembra espressione di un atteggiamento scorretto nei confronti del Parlamento, che si è prestato con sollecitudine ad affrontare la materia. Anche per questo motivo siamo contrari al provvedimento in esame.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare, dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

FRANCO BORTOLANI, *Relatore*. Ho ascoltato con attenzione l'intervento dell'onorevole Solaroli, che ha fatto alcune giuste considerazioni. Tuttavia, vorrei ricordare gli interventi di colleghi di varie parti politiche a favore del mantenimento di singoli uffici distrettuali. Se necessario, posso fornirvi la documentazione relativa agli effetti più convenienti nei confronti dell'utente di una certa distribuzione territoriale di quegli uffici. Dunque, un'accusa di parte sembra ingiustificata, perché su tale materia sono giunte in modo generalizzato istanze che giustamente tendevano a difendere la condizione dei cittadini.

Desidero poi rilevare che il Governo, essendo in ritardo nella realizzazione dei quattordici centri di servizio, pone il 1990 come un traguardo per risolvere tale esigenza.

Nel contempo, bisogna ricordare che si tratta di uffici di esigue dimensioni, credo quindi che il problema sarà sicuramente risolto entro i prossimi due anni.

È sì vero che il ritardo nella soppressione di questi uffici è poco encomiabile, ma la realtà ormai è questa e credo sia opportuno procedere nella direzione indicata dal Governo. Per questi motivi, signor presidente, insisto nel mio invito all'approvazione del disegno di legge al nostro esame.

DOMENICO SUSI, *Sottosegretario di Stato per le finanze*. Il problema sollevato dai rappresentanti dell'opposizione, relativo al continuo susseguirsi di proroghe del termine previsto per la soppressione di taluni uffici delle imposte dirette, indubbiamente esiste; per lungo tempo, infatti, l'amministrazione finanziaria non è riuscita ad aggregare gli uffici in strutture omogenee dal punto divista economico ed amministrativo.

Ciò costituisce certamente un fatto anomalo; d'altra parte, in questi anni tali uffici hanno svolto un'intensa attività, come risulta dalla documentazione che ho presentato alla Commissione questa mattina, che in qualche modo giustifica un'ulteriore provvedimento di proroga. Tanto più se si considera che, come il relatore faceva notare, non tutti i centri di servizio al momento sono in funzione a pieno regime.

Del resto, nel corso dei due anni previsti dalla proroga, il ministro può in qualunque momento, con proprio decreto, procedere alla soppressione di alcuni o, al limite, di tutti gli uffici in questione, appena si verificano le condizioni per farlo. Per il momento, però, dobbiamo prendere atto della realtà dei fatti.

Mi rendo conto che vi sono degli aspetti ancora da approfondire, anche sulla base della documentazione presentata alla Commissione questa mattina; la validità del provvedimento, a parere del Governo, è fuori discussione. Tuttavia,

per venire incontro alle esigenze di maggiore approfondimento, l'esecutivo ritiene opportuno che sia il Parlamento nel suo complesso a discutere del provvedimento. Chiede, pertanto, la rimessione in Assemblea del disegno di legge n. 2870.

PRESIDENTE. Prendo atto delle dichiarazioni del Governo, che comportano la sospensione del procedimento in sede legislativa: a norma dell'articolo 92, quarto comma, del regolamento, il disegno di legge sarà rimesso all'Assemblea. Nel frattempo, informerò il Presidente della Camera della nuòva situazione venutasi a creare.

La Commissione riprenderà l'esame del provvedimento, una volta che questo sarà ad essa riassegnato in sede referente.

ANTONIO BELLOCCHIO. Di fronte alla nuova posizione assunta dal Governo, dichiaro di concordare con la richiesta di rimessione in Assemblea.

PRESIDENTE. Vorrei ricordare all'onorevole Bellocchio che, in seguito alla dichiarazione del Governo, il dibattito deve ritenersi sospeso e che non possono essere effettuati interventi di merito.

ANTONIO BELLOCCHIO. Il Governo ha espresso opinioni nuove, che dovrebbero consentire di riaprire la discussione.

PRESIDENTE. Faccio presente all'onorevole Bellocchio che il Governo ha avanzato la sua richiesta a conclusione della replica e non nel corso della discussione sulle linee generali; per questo motivo, poiché sulla richiesta di rimessione in Assemblea non è previsto dibattito, non posso consentirle di intervenire.

ANTONIO BELLOCCHIO. Voglio invece sottolineare l'ipocrisia dell'atteggiamento del Governo, nonché quella del relatore; il sottosegretario Susi, infatti, si è espresso per l'abbandono della sede legislativa solo dopo aver saputo che il gruppo comunista aveva presentato un emendamento soppressivo dell'articolo 1 del disegno di legge!

DOMENICO SUSI, *Sottosegretario di Stato per le finanze.* Questo non è vero!

PRESIDENTE. Non posso consentire la prosecuzione di questo dibattito, che deve ritenersi del tutto irrituale; il procedimento in sede legislativa, infatti, ormai è stato interrotto. Sono pertanto costretto a sospendere la seduta, ricordando ancora ai colleghi che il disegno di legge sarà rimesso all'Assemblea.

La seduta termina alle 11,55.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
DOTT. TEODOSIO ZOTTA

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO