

I.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 27 OTTOBRE 1976

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA IX COMMISSIONE, **PEGGIO**

INDI

DEL VICEPRESIDENTE DELLA VI COMMISSIONE, **RUBBI EMILIO**

INDI

DEL PRESIDENTE DELLA IX COMMISSIONE, **PEGGIO**

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 16,40.

PRESIDENTE. Ringrazio innanzitutto gli intervenuti per aver accolto l'invito del Comitato. Le Commissioni finanze e tesoro e lavori pubblici della Camera hanno deciso di riprendere l'indagine conoscitiva sul finanziamento dell'edilizia avviata nella passata legislatura ed interrotta in conseguenza dell'anticipato scioglimento delle Camere. È stato stabilito un programma di lavoro molto serrato in considerazione del fatto che, al di là della importanza del problema, sulla quale non mi soffermo, reso ancora più rilevante dalla situazione esistente nel mercato dei capitali, riteniamo molto utile, preliminarmente alla discussione dei provvedimenti di legge che avranno notevole importanza per il rilancio della edilizia e che sono nel programma del Governo, che il Parlamento approfondisca alcune questioni in modo da poter concorrere, nella misura in cui questo sia possibile, alla indicazione preventiva di alcune possibili soluzioni. Sarà poi compito del Governo, nella sua autonomia, tener conto o meno delle indicazioni e delle proposte che potremo formulare a conclusione dell'indagine conoscitiva stessa. Ovviamente il Governo non potrà non tener conto del fatto che i provvedimenti dovranno comunque passare al vaglio del Parlamento.

Le scadenze sono molto ravvicinate perché, come tutti sanno, è all'ordine del giorno della IX Commissione lavori pubblici un disegno di legge riguardante il regime dei suoli e da molte parti si è sottolineato il fatto che occorre che questo disegno di legge sia accompagnato da altri due provvedimenti, del resto già previsti nel programma di Governo: quello sull'equo canone e l'altro concernente il programma decennale per l'edilizia economica e popolare.

Il disegno di legge sul regime dei suoli è già stato presentato alla Camera. Vi è una scadenza molto vicina che riguarda appunto il regime dei suoli: il 29 novembre infatti scade la normativa vigente e noi ci proponiamo di fare tutto il possibile perché non sia necessario ricorrere a proroghe.

Vi è poi il problema dell'equo canone che, secondo il programma del Governo, dovrebbe essere oggetto di un provvedimento da approvare entro il 31 dicembre di questo anno. Vi è poi il piano decennale per l'edilizia economica e popolare, che è elemento essenziale perché gli altri due provvedimenti possano raggiungere effettivamente gli scopi che si prefiggono.

Ciò premesso, voglio dire subito che è mia opinione - e non soltanto mia ma anche di altri colleghi, indipendentemente dalla parte politica cui appartengono, salvo eccezioni e sia pure con diverse sfumature - che ciò che è avvenuto nel settore della edilizia - e tutti sappiamo cosa è avvenuto nel corso degli ultimi decenni - non si sarebbe verificato se si fosse seguita una diversa politica dell'edilizia. Vi sarebbero da fare a questo punto parecchie osservazioni perché occorre che fossero realizzate case di un certo tipo e invece ne sono state fatte di un altro tipo; occorre inoltre che esse fossero realizzate in aree predisposte per certe tipologie e con certe caratteristiche, che consentissero una offerta di abitazioni a prezzi accessibili per la grande maggioranza della popolazione ed invece abbiamo avuto case costruite ed offerte ad alti livelli di fitti e di prezzi, spese volte inaccessibili, con gli effetti che tutti conosciamo anche dal punto di vista della attività rivendicativa dei sindacati stessi. Occorrevano successivamente alcune misure di emergenza ed innovative, che in una certa misura sono state predisposte: si è giunti al passaggio dal sistema delle cartelle a quello delle obbligazioni fondiari, che nelle intenzioni del legislatore avrebbe dovuto consentire una certa programmazione degli impieghi nel sistema creditizio, con finalizzazioni precise dal punto di vista delle tipologie delle abitazioni stesse. Le informazioni che abbiamo ricevuto non vanno in questa direzione; non vanno, cioè, nella direzione che era stata allora motivata. Al riguardo voglio ricordare che, in occasione di alcune audizioni che abbiamo avuto in seno ad un apposito Comitato permanente della IX Commissione, è stato detto che emergono seri problemi per quanto concerne il finanziamento di quelle opere edili-

zie che in molti casi sono state già appaltate.

Circa il problema delle cartelle fondiarie e dell'emissione di obbligazioni fondiarie, qualcuno ha fornito dati che desidererei fossero precisati dal dottor Sarcinelli. Ci è stato detto che nei primi mesi di quest'anno sono state emesse obbligazioni fondiarie per un importo pari a 1.000 miliardi di lire, dei quali solo 70 sarebbero stati destinati all'edilizia popolare, mentre il resto sarebbe andato a favore di «terze» case riattate, con scarsi effetti positivi, quindi, per le nuove attività di costruzione che si dovrebbero incentivare in Italia.

Pregherei i nostri gentili ospiti di dirci in che misura, oggi, è possibile risolvere il problema del finanziamento delle attività di costruzione e perché il credito viene attivato solo una volta che la casa è costruita. Ritengo sia utile riprendere anche il discorso, avviato in passato dalla Banca d'Italia, su ciò che concretamente può essere attuato nell'ambito della nuova legge decennale al fine di consentire al nostro paese di poter avere istituti di finanziamento simili a quelli esistenti in altri Stati.

Se una famiglia vuole comperare una casa, quella famiglia deve essere, a dir poco, privilegiata; vi sono contributi dello Stato i quali incidono, mi si permetta la espressione, in modo vergognoso sul bilancio dello Stato, perché è molto difficile pensare ad una politica che dia luogo a finanziamenti a totale carico di tale bilancio. Quindi, abbiamo i problemi del «risparmio casa», e dell'adozione di nuovi meccanismi che prevedano crescenti quote di ammortamento atte a coprire almeno il contributo statale.

Al di là del problema relativo alle costruzioni, che riguarda il singolo cittadino che vuole comperarsi una casa, vi è poi quello del finanziamento della edilizia pubblica, che deve essere di proprietà dello Stato e che deve restare patrimonio della collettività. Non voglio però dilungarmi ancora su questi argomenti e do quindi senz'altro la parola ai nostri gentili ospiti, non senza aver però prima ricordato, ad essi e ai componenti del Comitato, che la nuova fase dell'indagine verterà, in sostanza, sui seguenti punti:

1) implicazioni dell'avvenuto passaggio dal sistema delle cartelle fondiarie ex legge n. 492 del 1976 a quello delle obbligazioni;

2) possibilità di pianificare l'emissione delle obbligazioni ai fini di un regolare finanziamento ripartito per tipologie edilizie e territorialmente localizzato;

3) verifica presso gli istituti previdenziali e assicurativi della possibilità di utilizzare le riserve matematiche nel finanziamento dell'edilizia economica e popolare;

4) individuazione di meccanismi di finanziamento da impiegare utilmente in una situazione, come l'attuale, caratterizzata da un alto tasso d'inflazione.

SARCINELLI, *Vice Direttore generale della Banca d'Italia*. Ringrazio l'onorevole presidente per avermi dato l'opportunità di discutere di questi temi, che rivestono una importanza notevole per il nostro paese. Desidero anche portare a questo Comitato i saluti del governatore Baffi che ha delegato me, il dottor Scordino ed il dottor Pontolillo, ad intervenire oggi in sua vece in quanto egli è impegnato con il ministro del tesoro.

I problemi sollevati sono estremamente importanti e cercherò di dare il mio modesto contributo ai fini della comprensione della complessa problematica. In precedenza è stato congiunto il problema della revisione del sistema con cui gli intermediari creditizi si provvedono di fondi sul mercato con quello del finanziamento dell'edilizia.

Nell'appunto che ho preparato assieme ai miei collaboratori, e che depositerò presso la presidenza del Comitato, sono stati tenuti separati i due problemi: da un lato quello del finanziamento all'edilizia, dall'altro quello del miglioramento dell'assetto del mercato obbligazionario e dei capitali, attuato mediante la nota riforma legislativa intesa a ricondurre ad unità il sistema attraverso la sottoposizione al procedimento autorizzativo anche dei titoli fondiari, esclusi dalla legge bancaria del 1936. Ciò in quanto nel vecchio sistema, in periodi di difficoltà del mercato, si verificavano tensioni nella tesoreria degli intermediari.

La riforma è stata quindi un momento di unificazione del mercato, degli strumenti con i quali gli intermediari creditizi si presentavano sul mercato stesso per provvedersi di fondi.

Altra questione è il problema degli incentivi e della direzione da dare agli investimenti nell'edilizia. Certo, le due cose non

sono completamente separate e distinte, tuttavia i legami sono più di natura indiretta che di natura diretta.

Su ciascuno dei quattro temi che il Comitato delle due Commissioni ha avuto la bontà di sottoporci, abbiamo dato una risposta articolata cercando di concentrare la nostra attenzione soprattutto sugli aspetti più direttamente connessi con l'attività regolatrice dei flussi creditizi propria dello istituto di emissione. Pertanto, sulla parte riguardante gli istituti previdenziali e gli istituti assicurativi il nostro contributo è stato limitato agli aspetti quantitativi.

In una prima parte della memoria, che riassumerò molto brevemente, abbiamo cercato di focalizzare, da un lato i motivi ispiratori della riforma del credito fondiario ed edilizio, dall'altro le ragioni per cui riteniamo che questa riforma abbia avuto successo sia per un miglior espletamento delle funzioni delle autorità monetarie sia per il raggiungimento della parificazione degli intermediari creditizi nel ricorso al mercato. Un altro aspetto positivo deriva dall'aver dato ai sottoscrittori la possibilità di conoscere il rendimento del loro investimento in titoli obbligazionari degli istituti di credito fondiario ed edilizio; inoltre, al mutuatario è stata data la possibilità di conoscere con una maggiore trasparenza il tasso al quale viene ad indebitarsi. Tutto questo ha costituito un momento di riunificazione del mercato obbligazionario e soprattutto una *reductio ad unum* di quelli che sono gli strumenti che sullo stesso mercato vengono negoziati.

La seconda parte di questa nostra memoria riguarda la possibilità di pianificare le emissioni per tipologie edilizie o per territori individuati. A questo proposito la posizione dell'istituto di emissione è stata sempre abbastanza chiara. È noto che la pianificazione dei flussi viene fatta soltanto dopo che l'andamento dell'attività reale è stata dai competenti organi della pubblica amministrazione - ISCO, ISPE, Ministero del bilancio e della programmazione economica - in qualche maniera prevista, determinata e comunicata al Parlamento attraverso la relazione previsionale e programmatica, oppure con quegli altri documenti che il Parlamento ritenga di dover acquisire. Successivamente, nell'ambito del ricorso al mercato obbligazionario viene operata una grande ripartizione di flussi per i principali settori (industria, agricoltura ed edilizia); pertanto sarebbe teorica-

mente possibile immaginare una ulteriore segmentazione di questi settori cosicché si riesca non soltanto ad individuare l'edilizia residenziale o l'edilizia abitativa in genere, o l'edilizia per fini pubblici, ma addirittura quali siano le case che si debbono costruire e dove debbano essere costruite.

Comunque, nonostante la poca esperienza che ho in materia di questioni creditizie, posso dire che non è mai il credito che può convincere qualcuno a costruire una casa se la domanda di case non è in qualche maniera già materializzata.

Devo dire che non condivido la parte dell'introduzione svolta dall'onorevole presidente, nella quale egli ha sostenuto che oggi per essere finanziati, con l'attuale sistema, bisogna ricorrere al credito ordinario. Non voglio negare che possano esserci dei casi del genere, però dubito che questa sia la regola e dubito che gli strumenti apprestati dallo stesso Parlamento non siano in senso contrario, in quanto la nuova legge sul credito fondiario prevede la possibilità di finanziamento con erogazioni in base a stati di avanzamento.

Ritornando alla possibilità di una ulteriore segmentazione che, come dicevo, teoricamente è sempre possibile - ma dobbiamo renderci conto che non è che una casa sorga dal nulla o sorga soltanto perché teoricamente esiste una certa situazione di flussi creditizi in qualche ufficio pubblico o in qualche banca pubblica o privata che sia - è necessario che il *pruis* sia nel settore reale. Evidentemente, in una situazione di bassa congiuntura non saranno molti coloro che saranno disposti a iniziare la costruzione di una casa e a indebitarsi ad un tasso il cui livello è difficilmente prevedibile; e, d'altra parte, i vincoli posti dalla politica monetaria e la situazione dei conti con l'estero sono tali da imprimere spesso oscillazioni di non breve periodo sui corsi dei titoli stessi.

Per quanto riguarda le aspettative sul tasso di inflazione, vorrei dire che, in una situazione come l'attuale, in cui il mercato del lungo termine è in grave crisi per l'elevato saggio d'interesse che si è stabilito sul mercato dei fondi a breve, le autorità monetarie non hanno trovato di meglio che costringere le banche, attraverso il vincolo di portafoglio, ad ingurgitare titoli. Questi, come ella sa, signor presidente, sono rimedi di relativamente breve periodo. Esiste attualmente il vincolo per tutte le aziende di credito di investire il 6,5 per

cento dell'incremento dei depositi in obbligazioni immobiliari (5 per cento in obbligazioni fondiarie e 1,5 per cento in obbligazioni di credito agrario). In effetti, mentre, attraverso questo sistema dei vincoli di portafoglio, viene sostenuta una certa stabilità per quanto riguarda la domanda di titoli da parte delle aziende di credito, non sempre esiste una correlativa offerta di titoli da parte dell'istituto speciale; non perché quest'ultimo non voglia emettere, ma perché la politica seguita è quella di concedere le autorizzazioni in relazione allo stato di avanzamento dell'attività reale. A monte, infatti, esiste una serie di difficoltà nel far sì che questa domanda di case si materializzi, ed è in questo momento che occorre (qui esprimo una opinione del tutto personale) cercare di razionalizzare, cioè in quella fase in cui la domanda di case si comincia a porre e trova remore non di ordine finanziario ma in relazione a piani di zona che debbono ancora essere approvati, a procedure in materia di edilizia residenziale che debbono in qualche misura essere ancora definite, eccetera.

Vorrei citare, a questo proposito, un caso personale. Ero arrivato da pochi giorni al servizio vigilanza della Banca d'Italia, quando ho ricevuto - assieme al dottor Scordino - una commissione di cooperative edilizie le quali si lamentavano di non riuscire a trovare presso gli istituti, deputati al finanziamento dell'edilizia, i fondi per poter proseguire le costruzioni. Il loro portavoce fu molto vivace nell'esposizione di queste doglianze tanto da affermare che, se non si fossero trovati i fondi, si sarebbero arrestate le costruzioni con conseguente chiusura dei cantieri e quindi riduzione dell'occupazione. Come risposta chiesi un elenco degli istituti presso i quali giacevano pratiche regolarmente istruite dal punto di vista amministrativo e non esitate e promisi al riguardo un mio intervento personale. Debbo però dire che ricevetti una gentilissima lettera di risposta in cui si reiterava la doglianza sulla non cooperazione del sistema creditizio nell'apprestare i fondi ma non si fornivano indicazioni sulle pratiche e sugli istituti. In questo modo non si è potuto dare nessun contributo alla soluzione del problema, sempre che il problema ci sia.

Del resto, molte volte mi viene detto da pubblici amministratori e da altre persone che non è stata concessa una determinata autorizzazione e, dinanzi alle mie

proteste che quella richiesta non l'ho mai ricevuta, non dico che non mi si crede ma si fa un certo sforzo; in effetti, molte volte le persone che sono agli sportelli e che per qualche motivo non riescono a dire di no a coloro che fanno delle richieste rispondono che la Banca d'Italia non darebbe l'autorizzazione.

Per la mia modestissima esperienza (solo da pochi giorni esercito la mia attuale funzione e per pochi mesi ho diretto i servizi della vigilanza) debbo dire che dal punto di vista tecnico una notevole segmentazione del mercato delle obbligazioni non agevolerebbe la soluzione dei problemi del finanziamento all'edilizia, anzi in qualche modo potrebbe dar luogo ad un fenomeno molto simile a quello verificatosi nel bilancio dello Stato con i residui passivi, cioè con delle somme non spese. Non vorrei che la segmentazione del mercato attuasse qualcosa di simile, vale a dire fondi approntati, sulla base di una pianificazione dei flussi di credito, per certe finalità, ma che nell'intervallo di tempo ipotizzato non riescono a tradursi in effettive spese, peggiorando l'efficienza del mercato, creando possibilità di accumulo di residui che possono scatenarsi in momenti congiunturali difficili rendendo più ardua la manovra monetaria e creditizia per l'istituto di emissione. Quindi, sotto questo profilo, sarebbe meglio puntare su un coordinamento a monte, orientando le decisioni sugli investimenti attraverso strumenti che già il Parlamento ha approvato, vale a dire la pianificazione urbanistica, le licenze edilizie, la ripartizione degli stanziamenti per concorsi negli interessi. In questo ambito si può orientare veramente l'attività edilizia nel senso voluto dal Parlamento e cioè a favore delle classi meno agiate, facendo sì che gli strumenti apprestati dalle autorità monetarie - intese in senso lato - possano essere effettivamente impiegati per favorire quel tipo di edilizia che oggi sta maggiormente a cuore.

Se con il vincolo di portafoglio si è risolto solo parzialmente il problema della disponibilità di finanziamenti, si è anche solo parzialmente risolto il problema del costo, molto importante in questo tipo di attività. Dico « solo parzialmente » perché è noto che i rendimenti dei titoli a lungo termine sono oggi mantenuti disallineati rispetto ai tassi di interesse a breve. I tassi a breve sono intorno al 20 per cento ed oltre, mentre i rendimenti sul mercato se-

condario dei titoli a reddito fisso oscillano tra il 13 e il 15 per cento. Quindi i collocamenti di nuove emissioni vengono effettuati al rendimento effettivo del 13, 14 per cento; tutto ciò si ripercuote sulle condizioni che possono essere fatte ai mutuatari in generale. Il mercato a medio e lungo termine è praticamente bloccato e sopravvive nella misura in cui il vincolo di portafoglio permette di collocare questi titoli a condizioni che non sarebbero di mercato, con conseguenze anche sui tassi di attività a breve.

È evidente, tuttavia, che le famiglie non sono disposte ad indebitarsi a simili livelli per un lungo periodo di anni; inoltre, quando anche fosse, questi tassi, che ci auguriamo non debbano durare per i prossimi 20 o 30 anni, inducono a provvedersi di fondi a breve, salvo il consolidamento più in là.

Si pone, pertanto, il problema sia di tenere conto degli effettivi redditi della popolazione che richiede un certo tipo di case, sia del costo al quale questi crediti possono essere richiesti: in altri termini di cosa possiamo fare di fronte ad un elevatissimo tasso di inflazione. Secondo l'opinione dell'istituto di emissione, ed a mio sommesso avviso, penso che una forma di indicizzazione del risparmio finanziario e del mutuo edilizio che vi sta a fronte sia indispensabile se si vuole rivitalizzare il settore e soprattutto se si vuole stabilizzare nel tempo la attività edilizia. Sappiamo tutti che tale settore segue dei cicli distinti da quelli dell'attività industriale e che soffre maggiormente degli effetti delle crisi del mercato finanziario. Un sistema del tipo da me indicato potrebbe riuscire a stabilizzare nel tempo l'attività edilizia attraverso una stabilizzazione della domanda da parte delle famiglie. Non entro nei particolari tecnici circa l'indicizzazione del risparmio anche perché a suo tempo furono notevolmente pubblicizzati ma, se lo ritenete opportuno, i miei collaboratori non avranno nessuna difficoltà a spiegarveli.

Anch'io condivido l'opinione che questo tipo di stabilizzazione andrebbe fatto senza gravare sul bilancio pubblico, specie in un momento in cui la finanza pubblica è in gravi difficoltà. In generale, la soluzione può essere trovata solo nella diversa distribuzione nel tempo del carico per ammortamenti ed interessi tra il finanziatore e il mutuatario non essendovi, dal punto di vista dell'equità, nessuna ragione per far sì

che nel lungo periodo il finanziatore venga espropriato. Questa posizione, che l'istituto di emissione ha preso a favore dell'indicizzazione, è spiegabile per le particolari caratteristiche del mercato edilizio, che poi sono quelle che hanno spinto queste Commissioni ad avviare l'indagine.

Un'ultima questione è quella riguardante i problemi delle riserve tecniche degli istituti previdenziali per il finanziamento dell'edilizia economica e popolare. Pur rimettendomi a quanto dirà il direttore generale degli istituti di previdenza del Ministero del tesoro, per quanto riguarda quelli pubblici e soprattutto gli organismi di sicurezza sociale, dirò solamente che, anche se in alcuni casi viene formalmente mantenuto il sistema della capitalizzazione, di fatto viene adottato un criterio di ripartizione; quindi non esiste, dal punto di vista della cassa, una vera e propria accumulazione di riserve; quando queste riserve vengono calcolate sono un aggravio per la cassa.

Per quanto riguarda le assicurazioni, devo dire che nei dati che sono contenuti nella relazione che il governatore della Banca d'Italia ha letto il 31 maggio, vi è una tabella in cui si vede quanta parte dell'incremento di bilancio delle società assicurative è andata a finanziare direttamente o indirettamente l'attività edilizia. Finanziamento diretto s'intende la concessione di mutui anche alle cooperative; indiretto l'acquisto di titoli emessi da istituti fondiari o edilizi. Le società assicuratrici introitano premi e pagano indennizzi; uno sviluppo della attività assicurativa porta ad una elevazione del bilancio e della differenza tra i due valori. L'ultimo anno tale differenza è stata dell'ordine di 600 miliardi di lire.

PRESIDENTE. Questa cifra è quella che per legge le imprese assicuratrici debbono destinare alla riserva matematica, da impiegare come sappiamo?

SARCINELLI, Vice Direttore generale della Banca d'Italia. Il problema è un po' più complicato perché per riserve matematiche s'intendono solamente quelle che le aziende assicuratrici che esercitano il « ramo vita » devono fare per garantire il pagamento nel momento in cui i capitali assicurati verranno a maturazione. Si parla di riserve tecniche *tout court* includendo anche quelle inerenti alle gestioni diverse dal

« ramo vita ». Le riserve tecniche assommano a circa 5.000 miliardi di lire impiegati *grosso modo* nella maniera seguente: immobili per circa la metà, 1.100 miliardi investiti in obbligazioni, 500 miliardi in azioni a lungo termine e 600 miliardi circa in mutui a medio termine. Queste le cifre per quanto riguarda le riserve. Chiaramente non sono in grado di dire in che misura queste cifre raggiungano i limiti stabiliti dal testo unico delle leggi sulle assicurazioni del 1959; presumo che *grosso modo* siano in linea con le indicazioni di legge. Questi dati sono contenuti nella memoria che ho già depositato presso la Presidenza.

Ringrazio i membri del Comitato, nonché il professor Dell'Amore ed il dottor Ulzega per la pazienza avuta nell'ascoltarmi e chiedo venia se sono stato troppo lungo.

PRESIDENTE. La ringrazio, dottor Sarcinelli, e do la parola al professor Dell'Amore, presidente della Cassa di risparmio delle province lombarde.

DELL'AMORE, Presidente della Cassa di risparmio delle province lombarde. Desidero anzitutto ringraziare per l'invito rivoltomi a prendere parte a questa audizione, che tratta temi che io vivo giornalmente e per i quali forse posso esporre qualche interessante considerazione ai fini dell'indagine in corso da parte di codesto onorevole Comitato.

Ho ascoltato la relazione, di estremo interesse, del dottor Sarcinelli, autorevole rappresentante della Banca d'Italia, e concordo su molti punti, salvo qualcuno sul quale è forse inutile che io mi soffermi in questa sede.

Limito il mio intervento al primo punto indicato nella lettera d'invito, dichiarando che le recenti innovazioni disposte dalla Banca d'Italia si presentano molto opportune, poiché danno al nostro istituto di emissione lo strumento necessario per dosare l'utilizzo dei risparmi del paese, ripartendoli fra le diverse categorie di investimenti. Purtroppo però le soluzioni adottate, a mio avviso, non hanno appagato le molteplici esigenze che erano sul tappeto. Queste esigenze possono essere brevemente riassunte rilevando che prima della riforma esistevano numerosi istituti operanti in materia di credito fondiario, eterogenei dal punto di vista giuridico e da quello funzionale. Tale eterogeneità rendeva possibile la

distribuzione del credito fondiario nel paese in modo quanto mai irrazionale; basti ricordare che, secondo gli ultimi dati a mia disposizione, prima della riforma soltanto il 27 per cento — dico il 27 per cento — dei mutui finanziati con l'emissione di cartelle fondiarie andava a favore delle regioni meridionali ed insulari. Ciò dipendeva dal fatto che gli istituti erano lasciati completamente liberi di operare in questo settore e quindi destinavano una quota esigua delle loro possibilità finanziarie ottenute attraverso il collocamento delle cartelle, e ciò proprio nelle regioni più bisognose di ristrutturazione edilizia. La differenza, corrispondente a circa il 73 per cento, veniva investita nelle regioni centrali e settentrionali. Quali erano i motivi di queste vistose disparità? Evidentemente gli istituti che operavano nelle zone settentrionali avevano maggiori possibilità di collocare i propri titoli, mentre gli altri non disponevano di mezzi sufficienti attraverso il collocamento delle cartelle. C'è di più: il difetto fondamentale del precedente sistema era rappresentato dalla eterogeneità delle condizioni che venivano praticate ai mutuatari, poiché, quantunque il finanziamento avesse luogo a un tasso nominale identico, che era del 6 per cento, praticamente a carico dei diversi mutuatari gravavano degli oneri profondamente dissimili poiché ciascun istituto seguiva una propria politica di emissione e di scarti, scarti che venivano applicati sul netto ricavo dei titoli. I vari istituti quindi avevano la possibilità di realizzare risultati profondamente dissimili dal punto di vista economico.

Tali difformità non sono state eliminate dalle disposizioni attuali, nel senso che è stato giustamente prescritto che l'emissione di nuove obbligazioni sia soggetta alla preventiva autorizzazione della Banca d'Italia, la quale evidentemente tiene conto, nel concedere tale autorizzazione, delle possibilità del risparmio nazionale e dei fabbisogni dei diversi settori. Tuttavia, non mi risulta che fino ad ora sia stata compiuta un'indagine sul fabbisogno differenziato delle diverse regioni e sulle disparità che presenta la domanda nelle varie zone del paese. D'altra parte, sussiste una eterogeneità di costi di costruzione che dovrebbe essere ridotta. In altre parole, i corsi delle obbligazioni dei diversi istituti operanti in Italia sono profondamente differenziati.

A questo proposito mi sia consentito rilevare che da oltre vent'anni mi batto

per far comprendere i danni dell'assoluta libertà dei tassi passivi corrisposti sui depositi, la quale si riflette inevitabilmente sui saggi attivi. Vi sono istituti che, malgrado l'esistenza di un cartello approvato in sede di Associazione bancaria, concedono ai propri depositanti dei tassi di interesse molto differenziati, il che non giova né alla struttura del mercato monetario, né all'andamento del mercato finanziario. Mi sia quindi consentito ripetere anche in questa sede che occorre instaurare una organica disciplina dei tassi passivi, disciplina che dovrebbe essere estesa anche ai corsi delle obbligazioni fondiarie emesse in relazione alle recenti norme approvate in materia di credito fondiario. Mi rendo conto delle difficoltà del problema, ma sono convinto che in questo settore non si possa prescindere da un'organica disciplina, tanto più necessaria nelle attuali, tragiche condizioni economiche e finanziarie del paese.

Mi sia consentito esprimere il mio vivo apprezzamento per quanto ha dichiarato il dottor Sarcinelli in merito alle caratteristiche qualitative delle costruzioni e differenze nei costi di provvista. Tali differenze sono aggravate dalle difformità che presentano i corsi delle obbligazioni che i diversi istituti sono autorizzati ad emettere. Sull'argomento mi limito qui a qualche cenno, rilevando la necessità di un più approfondito esame al fine di giungere ad un più organico sviluppo del mercato dei titoli fondiari, che potrebbe giovare anche agli effetti della raccolta dei depositi delle diverse categorie.

In materia di credito fondiario mi sia permesso infine ricordare il progetto da me presentato parecchi mesi or sono per la costituzione di un Istituto nazionale di credito fondiario, suscettibile di eliminare molti degli inconvenienti che presenta attualmente questo settore fondamentale dell'economia del paese.

PRESIDENTE. La ringrazio, professor Dell'Amore e do la parola al dottor Ulzega, direttore generale degli istituti di previdenza del Ministero del tesoro.

ULZEGA, Direttore generale degli istituti di previdenza del Ministero del tesoro. Prima di tutto desidero ringraziare l'onorevole presidente e il Comitato tutto per il cortese invito che mi è stato rivolto; entro direttamente nel merito dei problemi

che sono stati prospettati per dire che la convocazione degli istituti di previdenza del Ministero del tesoro, ritengo abbia, più che l'intento di verificare le possibilità che sussistono nel campo della pianificazione - problemi questi che implicano evidentemente questioni tecnico-politiche - quello di giungere ad una verifica di ciò che è praticamente possibile, da parte degli stessi istituti di previdenza, mettere a disposizione per un piano di realizzazione di alloggi di edilizia economica e popolare.

A questo punto, vorrei esporre qual è la reale situazione di un organismo, che ha veramente un patrimonio rilevante e una complessità di gestione notevole. L'intervento degli istituti di previdenza in favore della edilizia economica e popolare trova riscontro nelle seguenti forme: direttamente, mediante mutui assistiti da contributo statale a cooperative edilizie, società od enti costituiti allo scopo di costruire, senza finalità di lucro, case economiche e popolari (articolo 1, n. 8, della legge 13 giugno 1962, n. 855) al tasso del 9,50 per cento per 35 anni; mediante mutui agli istituti autonomi per le case popolari (articolo 1, n. 7, della legge 13 giugno 1962, n. 855) al tasso del 9,25 per cento per 20 anni; mediante mutui a comuni e province per la costruzione di case economiche e popolari (articolo 69 del testo unico 2 gennaio 1913, n. 453) al tasso del 9,75 per cento per 20 anni; indirettamente, mediante acquisto di cartelle fondiarie (articolo 68 del testo unico 2 gennaio 1913, n. 453); ovvero di obbligazioni garantite dallo Stato, emesse allo scopo specifico (articoli 1, 3 e 4 della legge 13 giugno 1962, n. 855).

Per gli istituti di previdenza il 1974 è stato un anno cruciale per quanto riguarda la situazione economica, patrimoniale e finanziaria; praticamente nel 1974, allorché si è profilato l'intervento dello Stato per il ripiano dei bilanci degli ospedali, questi ultimi hanno cessato di pagare i contributi previdenziali. Purtroppo, nella legge abbiamo dovuto riscontrare una manchevolezza, in quanto nel primo *plafond* che è stato destinato agli ospedali, non sono stati compresi gli istituti di previdenza. Viceversa, gli istituti di previdenza del Ministero del tesoro avrebbero dovuto essere inclusi nell'ultimo finanziamento di 1.400 miliardi, che non dovevano essere attribuiti per gli stessi scopi.

Devo dire di aver trovato una situazione pesante, prima di tutto sotto il profilo for-

male; sotto il profilo pratico, in sede di emissione dei titoli - a fronte dei 1.400 miliardi per gli ospedali - gli istituti di previdenza potrebbero essere compresi nel recupero del credito verso gli ospedali, pari a 365 milioni di lire, fino al 31 dicembre 1974. In questa operazione, se andrà in porto, gli istituti avranno dei certificati che, essendo decennali, daranno luogo ai relativi interessi. La situazione generale delle morosità degli ospedali, dei comuni e delle province è molto grave. Al 31 dicembre 1974 il rendiconto, già approvato dal consiglio di amministrazione e dalle sezioni unite delle Corti dei conti ed in possesso della Commissione parlamentare di vigilanza, presenta una posta di ben 1.063 miliardi di crediti per contributi previdenziali, con una percentuale del 67 per cento nei riguardi dei comuni, province ed ospedali per il personale dipendente dagli enti locali od ospedalieri: è il dissesto degli enti locali che si riflette su tutta la situazione, poiché tali enti al 31 dicembre 1975 avevano 1.063 miliardi di morosità per contributi da riscuotere, con una media del 67 per cento rispetto al totale (in questa cifra sono comprese le quote a carico dello Stato riferite al 31 dicembre 1974).

La situazione di ottobre è la seguente: abbiamo circa 1.385 miliardi di crediti per contributi previdenziali ripartiti in 353 miliardi a carico degli ospedali, pari al 40,6 per cento, compresi i 365 miliardi che dovevano essere ripianati dal tesoro; 182 miliardi, pari all'8,57 per cento, a carico di altri enti.

La questione è che non solo non vengono pagate le quote dei contributi previdenziali, ma non sono state neppure versate le trattenute operate a tale titolo agli impiegati e ai dipendenti. Si tratta di un problema di corretta amministrazione che influisce sul piano generale.

Se i comuni devono pagare gli stipendi, evidentemente la giustificazione data è che, non essendovi la disponibilità sufficiente, almeno vengano pagati al netto. Ritengo opportuno che il Comitato sia a conoscenza di questo, perché le possibilità tecniche da parte degli istituti di previdenza esistono, ma solo se viene sanata questa gravissima situazione. Devo aggiungere che al 31 dicembre 1974 - mi riferisco al rendiconto - di fronte ad un patrimonio di 2.800 miliardi di lire, si ha un debito nei confronti della tesoreria dello Stato di 93 miliardi, che rappresentano passività di cassa.

Nel rendiconto del 1975 non si tiene conto degli aumenti delle pensioni pagate dall'agosto di quest'anno, comprensivi degli arretrati decorrenti dal primo gennaio 1975. Annualmente si corrispondono circa 500 miliardi per pensioni, ma, per pagare gli arretrati, in agosto vi è stato l'intervento del tesoro perché la cassa degli istituti di previdenza era in passivo.

Ad oggi la situazione di cassa è la seguente: abbiamo semplicemente 22 miliardi di lire rispetto ad una previsione di spesa, per novembre, di 161 miliardi. Questo discorso porta alla conclusione che gli istituti previdenziali sarebbero in grado di contribuire anche in modo notevole ad un piano di edilizia economica e popolare, sia concedendo mutui sia finanziando cooperative. Però la situazione è condizionata drasticamente dalla situazione di cassa e dalle prospettive che oggi come oggi offre il recupero delle morosità. A questo si aggiunge che gli istituti hanno potuto pagare le pensioni ma in quanto il cassiere degli istituti di previdenza è il tesoriere centrale dello Stato. In pratica, noi abbiamo un conto corrente e quindi, pur non essendovi nulla sul conto, le pensioni sono state pagate, ma evidentemente non è una situazione corretta. D'altra parte, tenuto conto dei presumibili incassi entro la fine dell'anno, devo dire che la situazione verificatasi l'anno scorso alla chiusura dell'esercizio 1975, che presentava un debito verso il tesoro di 93 miliardi, quest'anno dovrebbe aggravarsi senz'altro e quindi si porrà il problema del risanamento dei bilanci dei comuni e degli ospedali, che ritengo sia uno dei problemi la cui soluzione non può prescindere dalla situazione degli istituti di previdenza. Un problema condiziona l'altro, ma risolvendone uno si possono risolvere non solo i problemi dei comuni, ma anche quello più vasto dei finanziamenti.

PRESIDENTE. Quindi, mi sembra di aver capito che ella conclude nel senso che, quanto a possibilità di concorrere al finanziamento dell'edilizia, non ne avete neppure una e che, anzi, vorreste svendere una parte del patrimonio per pagare i debiti.

D'ALEMA. Ci potremmo rallegrare pensando al passato, pensando alla misura in cui hanno fomentato la speculazione. Qual è attualmente il patrimonio immobiliare degli istituti di previdenza?

ULZEGA, *Direttore generale degli istituti di previdenza del Ministero del tesoro*. Gli istituti di previdenza hanno l'obbligo di investire un 3 per cento in immobili...

D'ALEMA. Le chiedevo l'ammontare attuale del patrimonio.

ULZEGA, *Direttore generale degli istituti di previdenza del Ministero del tesoro*. Ai prezzi di acquisto abbiamo meno di 300 miliardi. La maggior parte degli acquisti sono stati fatti tra il 1966 ed il 1970. Gli immobili sono stati iscritti nel patrimonio a prezzi di acquisto, ma anche la redditività è correlata al prezzo di acquisto. Sono quasi tutti immobili a fitti bloccati.

GARZIA. L'introito dei fitti a quanto ammonta?

ULZEGA, *Direttore generale degli istituti di previdenza del Ministero del tesoro*. Abbiamo 5 miliardi di crediti per gli anni passati. Nel 1970 c'è stato un movimento di autoriduzione dei fitti, che sono stati recuperati solo in parte, nonostante si tratti pur sempre di fitti bassi.

ROCELLI. Signor presidente, ella prima ha detto che si sta concludendo la prima fase dei lavori del Comitato permanente per la verifica dell'attuazione delle leggi sull'edilizia popolare e sociale; il Comitato ha proceduto a tutta una serie di audizioni che hanno rilevato alcuni meccanismi che non funzionano perfettamente, particolarmente quelli concernenti il credito. Ritengo quindi sia opportuno in questa sede dare lettura di una memoria che è stata presentata già alla presidenza questa mattina e che riflette l'opinione omogenea del Comitato stesso; si tratta di una memoria che è stata stesa in collaborazione con rappresentanti delle regioni e tenendo conto di una serie di dati forniti dalle organizzazioni sindacali, dal movimento cooperativo, da imprenditori che agiscono nel settore e da altri enti che hanno iniziativa in questo campo. Al di là del problema dell'edilizia sovvenzionata, è stata riscontrata dal Comitato stesso una situazione più drammatica nel settore dell'edilizia residenziale, che investe la formula dell'edilizia agevolata-convenzionata. I motivi individuati sono i seguenti: anzitutto l'edilizia agevolata-convenzionata si è rivolta alla totalità degli

operatori (imprenditori, cooperazione, IACP) e dovrebbe consentire di rispondere ad un'ampia gamma qualitativa di fabbisogno. Infatti è possibile costruire nei piani di zona ex legge n. 167 del 1962 (e anche al di fuori, quando il finanziamento è erogato ex legge n. 1179) e concedere gli alloggi sia in affitto sia in proprietà.

PRESIDENTE. Mi scusi l'interruzione, onorevole Rocelli, ma penso che, per la produttività dei nostri lavori, valga la pena di consegnare alla presidenza copia della memoria del citato Comitato perché possa costituire motivo di ulteriore riflessione da parte dei presenti.

ROCELLI. Aderisco al suo invito, signor presidente; voglio però riaffermare in questa sede come non vi sia alcun elemento di chiarezza in riferimento a quella obiezione che era stata fatta prima dal dottor Sarcinelli, quando ha avuto modo di dire che, nonostante avesse richiesto la elencazione delle imprese e degli istituti inadempienti in riferimento alla attuazione delle leggi in materia, il suo invito non aveva avuto alcun seguito. Cioè, nonostante un po' tutti abbiano concorso a creare questa situazione - che è una situazione che riscontriamo giornalmente in quanto le imprese che devono accedere al credito ordinario per il prefinanziamento lo fanno in modo sempre più massiccio - esiste la necessità di verificare quali siano gli inconvenienti che impediscono a queste leggi di funzionare. Chiedo, pertanto, se la esperienza fatta in questo settore suggerisca alcune modifiche alla vigente normativa per far sì che queste leggi possano rispondere alle ragioni per le quali sono state approvate.

RUBBI. La domanda che mi permetto di rivolgere è questa: è possibile prevedere che ad un innalzamento della domanda possa corrispondere una eguale possibilità di autorizzare un maggior volume di emissione di obbligazioni fondiarie? Cioè, nel credito a lungo termine la quota parte del credito fondiario edilizio può essere coperta? Ritengo che con sufficiente dose di realismo si potrebbe rispondere di sì, ipotizzando una domanda bassa. Vorrei, però, chiedere di non scontare questa realtà considerando anche la possibilità di un potenziamento dell'effettiva domanda reale con-

seguito a quei provvedimenti di carattere poliennale per il prefinanziamento di cui si è parlato. Sarà interessante conoscere qualche cosa al riguardo, oltre che sull'andamento della riforma, anche se questa potrà essere considerata, sul terreno del flusso finanziario, come un maggior impegno che si espleta con richieste sempre più cospicue di alloggi di edilizia economica e popolare. Personalmente ritengo valido quanto detto sul credito edilizio sia per quanto attiene la sua tipologia, sia per quanto riguarda la sua localizzazione territoriale.

Altro problema riguarda il modo con cui gli istituti di credito fondiario regolano i loro maggiori flussi, atteso che oggi i finanziamenti avvengono attraverso il portafoglio delle banche. Se non erro, l'incremento dei depositi quest'anno è stato minore rispetto a quello registrato l'anno passato.

Un altro punto riguarda i dati relativi all'incremento del valore di bilancio degli istituti di previdenza. Ci è stato detto che questo incremento è stato pari a 600 miliardi di lire e su tale questione dovrebbe illuminarci il dottor Ulzega. Vorrei, però, chiedere ai rappresentanti dell'istituto di emissione che cosa pensino in ordine alla eventualità che il Parlamento ponga un vincolo, atteso che vincoli contrattuali sono stati assunti da parte di associazioni ed imprese assicuratrici nel momento in cui hanno proceduto al rinnovo dei contratti.

ALBORGHETTI. Faccio mie le domande rivolte dall'onorevole Rubbi ed inoltre vorrei aggiungere qualche considerazione.

È emerso un problema relativo alla destinazione del flusso derivante dal credito fondiario ed è stato affrontato il problema della segmentazione tipologica di intervento, su cui si è avuta una risposta di carattere negativo da parte dei rappresentanti della Banca d'Italia. Io credo che i due problemi non si escludano e che si possa considerare con attenzione la necessità di un coordinamento a monte per risolvere l'orientamento dei flussi - che è assolutamente necessario - ma ritengo che anche una segmentazione a valle possa risultare di una qualche validità per coordinare tutti gli interventi del Governo. Credo che dal nostro punto di vista il problema - lo verifichiamo parlando di leggi sul suolo e di equo canone - sia di avere di fronte una certa tipologia d'intervento che richieda una pianificazio-

ne complessiva di tutti gli atti del Governo, ivi compresi quelli che riguardano l'attività finanziaria.

Oltre a queste considerazioni, chiedo io stesso se l'attuale meccanismo di ripartizione delle autorizzazioni da parte della Banca d'Italia per gli istituti richiedenti non possa essere riesaminato nel senso di valutare la ripartizione per grandi aree territoriali, rendendo possibile anche all'interno della stessa area una certa concorrenza tra i vari istituti. In sostanza, se noi dovessimo continuare sulla strada dell'autorizzazione per singolo istituto, dovremmo praticamente prendere atto dei canali consolidati e ci troveremmo di fronte ad una situazione che evidenzerebbe il fatto che alcuni istituti hanno una maggiore forza di collocamento rispetto ad altri. Questa è una domanda che rivolgo a me stesso, ma su cui terrei a conoscere anche il parere del rappresentante della Banca d'Italia.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
DELLA VI COMMISSIONE RUBBI EMILIO

ALBORGHETTI. Vi è poi il problema dell'ammortamento dei mutui, rispetto al quale bisogna considerare quale debba essere per il futuro il profilo temporale dei ratei di restituzione: se si debba, cioè, lasciare il profilo attuale o non si debba invece pensare ad altra soluzione che consenta di affrontare il problema del finanziamento della costruzione degli alloggi senza porre i richiedenti davanti a ratei di restituzione immediati.

Una ulteriore questione che mi pare vada approfondita è quella relativa in generale al problema della raccolta. Vorrei che fosse precisato da parte del rappresentante della Banca d'Italia se ritenga che il portafoglio potrà essere esteso oltre i limiti attuali, se cioè vi siano spazi per una sua estensione oppure vi sia l'urgenza di un suo restringimento. In relazione al problema della raccolta, inoltre, vorrei sapere se con la costituzione di una società finanziaria pubblica si ritenga di creare un complesso idoneo ed infine sarei interessato a conoscere un parere - espressamente dal rappresentante della Banca d'Italia ma anche dal professor Dell'Amore - su quegli organismi come le *building societies* e le *saving banks* che nei paesi anglosassoni sono molto diffusi.

Un'altra questione che va considerata con attenzione attiene alla necessità di rendere trasparenti i costi di intermediazione degli istituti bancari, tenendo conto del problema dei costi complessivi.

Vorrei rivolgere inoltre due domande particolari. Vorrei conoscere, cioè, qual è stato l'ammontare delle cartelle emesse nel mese di gennaio, circa le quali si è sentito parlare della cifra di 500 miliardi di lire. Infine, vorrei sapere quali sono gli strumenti di stabilizzazione per evitare la diminuzione di domande finanziarie di lungo termine. Questo è un problema serio e grave ed in proposito io credo che sia possibile pensare anche a strumenti che, stabilizzando la situazione in termini strutturali, già avviino un processo di miglioramento del mercato europeo.

GARZIA. Gli interventi dei colleghi che mi hanno preceduto hanno quasi completamente esaurito gli argomenti che volevo affrontare; mi rimangono pertanto solo due dettagli da chiarire. Il primo è questo: il dottor Sarcinelli ci ha chiarito che l'autorizzazione all'emissione viene fatta in base alle domande concretamente avanzate: questa è quindi la procedura normale. Il professor Dell'Amore ci ha poi detto che l'aver trasformato in obbligazioni le cartelle fondiariae ha dato modo alla Banca d'Italia di dosare in modo più giusto le autorizzazioni all'emissione delle obbligazioni. Egli ci ha anche ricordato che la Banca d'Italia ha compiuto un'indagine per settori piuttosto ampia, ma non di tipo territoriale. Mi pare che abbia inoltre messo in rilievo che l'istituto è il minore beneficiario dell'emissione delle cartelle fondiariae: vorrei pertanto sapere se questa obiezione sollevata dal professor Dell'Amore è davvero valida o no.

In più, il professor Dell'Amore ha fatto un paragone tra i maggiori oneri a carico del mutuatario in regime di cartelle fondiariae e quelli che esistono in regime di obbligazioni fondiariae, riferendosi al diverso sostegno dato ai corsi obbligazionari. Vorrei sapere se, in relazione a questi oneri che rimangono in regime di obbligazioni fondiariae, si abbia una quantificazione rilevante oppure marginale rispetto al sistema precedente, e se la trasformazione da cartelle in obbligazioni, per quanto riguarda il credito fondiario, abbia comportato, sotto questo aspetto, un sensibile vantaggio per il mutuatario.

BORRI. Mi limito a porre una domanda che tocca un tema in parte già trattato dagli altri colleghi intervenuti. Vorrei sapere, cioè, se gli attuali istituti che esercitano il credito fondiario siano adeguati alle necessità, con riferimento alla struttura territoriale e alla competenza degli interventi. Vi sono infatti istituti che intervengono su un'area nazionale ed altri che hanno a disposizione un'area più limitata. Ciò chiedendo, mi collego a quanto affermato dal professor Dell'Amore circa una distorta distribuzione degli interventi nelle diverse aree del nostro paese. Vorrei anche sapere se gli attuali istituti di credito sono all'altezza di un'erogazione di flussi equamente distribuiti sull'intero territorio nazionale ed in particolare quale apporto possano dare le casse di risparmio; dal momento che nel nostro paese esse hanno infatti una presenza più capillare ed una rilevanza soprattutto locale, chiedo se non sia possibile appoggiare maggiormente il credito fondiario, appunto in modo più capillare, alle casse di risparmio, a fronte di una situazione in cui si verifica una disparità di interventi spesso con effetti distorsivi.

BACCHI. Ringrazio quanti hanno aderito al nostro invito e ci hanno fornito un quadro completo della situazione, rispondendo tempestivamente e cortesemente alle nostre domande. Devo anche ricordare - riprendendo le considerazioni fatte da altri colleghi - che, a monte delle nostre richieste di chiarimenti, c'è l'urgente necessità di conoscere quale sia veramente la situazione esistente: ci risultano pertanto particolarmente utili i dati che ci sono stati forniti, come pure le idee che ciascuno dei nostri cortesi ospiti ha espresso nel corso di questa riunione. Abbiamo, tra l'altro, appreso di questo *deficit* di 1.385 miliardi degli istituti di previdenza: si tratta di un dato che non conoscevo e che ci rivela tutta la drammaticità della situazione; quando poi sentiamo che addirittura non vengono versati i contributi dei lavoratori dei comuni, restiamo veramente traumatizzati. Da qui la necessità di conoscere fino in fondo certe realtà.

Il professor Dell'Amore ha fatto benissimo a sottolineare la gravità di una crisi sia di carattere generale sia attinente al settore edilizio. Io sono un deputato della Sicilia ed ho udito il professor Dell'Amore far riferimento a quel 27 per cento che è stato utilizzato in altre epoche per il

Mezzogiorno: ma noi abbiamo fame di case; a Palermo abbiamo 12 mila edili disoccupati...

SARCINELLI, *Vice Direttore generale della Banca d'Italia*. Ma c'è anche il problema della gente da mettere dentro quelle case...

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DELLA IX COMMISSIONE PEGGIO

BACCHI. Ma vengo alla domanda che volevo porre. Nel contesto della crisi edilizia, in alcune zone del paese si è registrata una certa speculazione edilizia (lo stesso presidente Peggio faceva riferimento ad un certo tipo di edilizia che è stato realizzato) e vorrei dire che tale speculazione ha trovato consenzienti le banche, il che si è risolto con episodi a volte sanguinosi: è inutile infatti ricordare che in alcune zone di Catania, di Palermo e di Agrigento la speculazione edilizia è stata legata anche a fatti di sangue, e le banche, ripeto, purtroppo hanno tenuto bordone a questi fenomeni...

PRESIDENTE. Era però un problema di vigilanza, che non compete alle banche esercitare.

BACCHI. Ad ogni modo, leggendo, ad esempio, le pagine dell'inchiesta condotta dalla Commissione antimafia, si rilevano fenomeni di speculazione edilizia in cui sono legate la mafia e le banche ed in questo contesto si sono registrati fenomeni di clientelismo: era infatti più facile ottenere un mutuo fondiario per il grosso costruttore edile - che coincideva poi con qualche nome molto quotato nel Gotha dei tribunali - che non per il povero cristo che voleva quel mutuo per costruirsi la casa. E questo atteggiamento rientrava in una certa politica dell'«arrembaggio»: abbiamo infatti assistito alla famosa «operazione Mac Donald», per cui le banche private, e non solo quelle di diritto pubblico, si contendevano il cliente; naturalmente in tale meccanismo s'innestava una catena speculativa, che s'intrecciava a sua volta con la speculazione edilizia. In questo quadro, vogliamo appunto sapere se c'è uno studio sui finanziamenti effettuati dagli istituti di credito e sull'ammontare dei flussi di cre-

dito fondiario erogato dalle grandi e dalle medie banche; se esistono dati disaggregati per vedere in che misura le quote maggiori sono andate ai grandi costruttori di palazzi, alle cooperative, ai piccoli costruttori, ai singoli che hanno avviato pratiche di richiesta di mutuo fondiario. So, in proposito, a quali oneri si è arrivati, dal momento che facevo parte di una cooperativa-case del Banco di Sicilia: oggi la rata di mutuo è di 200 mila lire mensili e anche se lo stipendio di un bancario penso che oggi sia buono, non credo che vi si possano sottrarre mensilmente 200 mila lire.

Vorrei inoltre sapere se vi siano state direttive della Banca d'Italia circa l'applicazione di questi provvedimenti sul credito fondiario, e se vi siano stati, successivamente, controlli e accertamenti per vedere se queste direttive siano state bene applicate: per riscontrare, cioè, se la Banca d'Italia abbia dato disposizioni e ciò nonostante le singole banche abbiano preferito un cliente invece di un altro. È necessario che noi abbiamo questi dati, non dico per trovare subito una soluzione, ma per avviare un processo che ci consenta di avere un quadro completo della situazione e di informare quindi il Parlamento di quali siano le iniziative legislative che possiamo prendere su tali materie.

Vorrei infine porre una domanda al dottor Sarcinelli circa le riserve tecniche per i fondi previdenziali.

SARCINELLI, *Vice Direttore generale della Banca d'Italia*. Esse sono legate al principio della capitalizzazione-vita e inoltre sono obbligatorie per legge, altrimenti gli istituti sono dichiarati falliti.

BACCHI. Vorrei allora sapere qualche cosa circa la utilizzazione di questi fondi, anche perché abbiamo appreso che spesso centinaia di miliardi esistono solo sulla carta. Pertanto, sarebbe opportuno avere questi chiarimenti anche per tentare di dire una parola chiara sul problema, che aiuti anche quella inversione di tendenza che è necessaria al fine di superare la crisi attuale.

SARCINELLI, *Vice Direttore generale della Banca d'Italia*. Ringrazio l'onorevole presidente e tutti gli onorevoli membri di questo Comitato per le domande interessanti e stimolanti che mi hanno voluto porre, anche se questo non significa che

sarò in grado di rispondere a tutte; anzi, per alcune di queste domande chiederò l'aiuto dei miei colleghi della Banca d'Italia e per altre mi riservo di inviare una risposta scritta.

Per una questione di praticità risponderò alle domande nell'ordine in cui mi sono state poste e chiedo fin d'ora scusa se non citerò il nome dell'onorevole interrogante.

La prima domanda, facendo riferimento ad un documento interno, che è stato cortesemente messo a nostra disposizione, chiedeva quali modifiche bisogna introdurre nella legge n. 166 per far sì che queste risultino più confacenti ad una mobilitazione di risorse per l'edilizia. Sulla base di quello che è detto anche in questo documento, penso che il dottor Scordino, capo del servizio di vigilanza del credito speciale, potrà fare alcune osservazioni più puntuali; comunque, se mi è permessa una breve precisazione in materia, vorrei dire che è sempre bene cercare di modificare il meno possibile gli *iter* burocratici, perché ogni volta che si modificano l'effetto immediato è quello di una ulteriore loro complicazione. Forse nel medio e nel lungo periodo la situazione può anche migliorare, ma nel breve periodo indubbiamente i rischi di una sua complicazione sono notevoli.

PRESIDENTE. Si può decidere di eliminare alcuni passaggi.

SARCINELLI, Vice Direttore generale della Banca d'Italia. Forse qualche passaggio si può saltare, però non dobbiamo dimenticare che l'impianto legislativo di questo settore è vecchio di oltre cento anni e quindi è molto facile, per non dire inevitabile, che una qualsiasi legge faccia riferimento, per il « combinato disposto », ad un'altra legge, con la conseguente creazione di incertezze e di ritardi. Ovviamente il Parlamento, nell'ambito della superiore e generale visione dei problemi, potrà sempre decidere tra una revisione generale ed un provvedimento particolare, ovvero per una giusta via di mezzo.

Il secondo onorevole interrogante ha posto una serie di domande, la prima delle quali è questa: è possibile un maggior impiego di risorse finanziarie nel settore dell'edilizia economica e popolare? La mia risposta non può che essere positiva, ma a condizione che si rispetti un certo qua-

dro d'insieme; è evidente che se si cerca di finanziare tutto, in presenza di un'inflazione che dobbiamo contrastare, accade ciò che, invece, ci proponiamo di evitare.

Esistono alcuni vincoli di carattere generale, tra i quali è preponderante, purtroppo, quello dei conti con l'estero. È evidente che qualche cosa in più si può fare, ma non è assolutamente pensabile che qualche cosa non ceda; al limite è il metro monetario che cede. I conti, in economia, tornano sempre, però bisogna vedere a quale livello.

Una seconda domanda riguardava una precisazione della prima; cioè, se le disponibilità finanziarie potevano essere più efficacemente convogliate a risolvere i problemi dell'edilizia economica e popolare. La risposta è evidentemente affermativa, purché il sistema generale relativo all'edilizia economica e popolare marci.

Addentrandomi sempre in questa problematica, a proposito di un eventuale aumento dell'impegno finanziario da assicurare attraverso il vincolo del portafoglio, la mia personale opinione è che il limite del 42 per cento non sia facilmente superabile. Infatti, un ulteriore ampliamento di questo vincolo significherebbe ancora mantenere questa struttura di tassi sul mercato a lungo termine e scaricare gli oneri delle aziende di credito sul breve termine. A questo punto è evidente che, con tassi oltre il 21 per cento, di attività economica se ne fa ben poca, se in questo termine non includiamo - come non dobbiamo includere - un'attività di tipo speculativo.

Per quanto concerne l'ultima domanda posta, cioè se si possa porre un vincolo ulteriore alle assicurazioni, ritengo che il dottor Scordino e il dottor Pontolillo, che conoscono il problema in maniera specifica, potranno dare risposte più esaurienti.

PONTOLILLO, Vice Direttore del Servizio di vigilanza del credito speciale della Banca d'Italia. Possiamo rispondere in termini quantitativi e dire che di quei 600 miliardi di incremento delle riserve tecniche, circa 250 miliardi, nel 1976, sono affluiti all'edilizia attraverso l'acquisto diretto di abitazioni; un'altra quota è affluita in via indiretta attraverso l'acquisto di obbligazioni fondiari.

Per la verità, non sono in grado di specificare esattamente la ripartizione delle

possibili forme di investimento; l'ultima innovazione riguarda la possibilità, concessa nel 1964, di investire liberamente il 15 per cento in azioni quotate in borsa da almeno cinque anni.

SARCINELLI, *Vice Direttore generale della Banca d'Italia*. Questo limite venne introdotto negli anni '60 perché la borsa italiana denunciava una particolare debolezza. Togliere un supporto, per quel che ancora può essere utile alla borsa, e accrescere la quota a favore dell'edilizia può darsi sia opportuno, ma si tratta di una decisione di fondo che solo il Parlamento della Repubblica può assumere. Sull'argomento sarà nostra cura tenervi informati se avremo occasione di fare qualche ulteriore riflessione.

La terza domanda, intesa ad accettare la mia impostazione relativa al problema della segmentazione, rilevava come, se essa non fa bene, non fa nemmeno male. È perfettamente vero; però il mondo non conosce sistemi perfetti ma sistemi in cui, purtroppo, l'incertezza prevale e quindi il mio timore, espresso già in precedenza, è che la segmentazione possa portare a residui passivi; sappiamo infatti che la vita economica è estremamente complessa e ciò che si prevede oggi come facile, domani può diventare un difficile problema. Quindi, giudico pericolosa una ripartizione *a priori* molto stretta, pur concordando con la logica dell'osservazione, ma mi permetto di insistere sulla necessità che questa segmentazione non venga accresciuta oltre i limiti, che già esistono, di una differenziazione tra industria edilizia e agricoltura. Infatti, nei limiti in cui si riesce ad innestare una domanda valida, questa troverebbe già la sua fonte di finanziamento presso gli istituti.

Mi è poi stata posta una domanda circa la rata di ammortamento e, poiché l'argomento è tecnico, ritengo opportuno sia uno dei miei colleghi a rispondere.

Circa le finanziarie pubbliche l'opinione dell'istituto di emissione è che gli intermediari finanziari esistenti nel paese non sono certo pochi; forse, in qualche caso, sono anche troppi. Se il Parlamento nella sua sovranità decidesse di creare un organismo nuovo in ogni occasione di particolare importanza congiunturale, finendo per intervenire nella struttura stessa del sistema, ci troveremmo con una sovrastruttura finanziaria enorme.

PRESIDENTE. C'è già il problema degli enti inutili, che non riuscimo mai a sopprimere!

SARCINELLI, *Vice Direttore generale della Banca d'Italia*. Una volta che un ente è stato creato, per la natura pubblicitica dello stesso, è praticamente immortale; questa è l'esperienza degli ultimi anni. Quindi la nostra non è una prevenzione, ma solo la convinzione che eventuali misure del genere debbano essere innestate in una strategia di lungo periodo che veda una razionalizzazione del numero degli intermediari, non un loro aumento indiscriminato.

Per quanto riguarda le *buildings societies* e le *savings banks* mi rimetto ai miei collaboratori, poiché non ho una buona conoscenza dei mercati francese ed inglese.

Circa la trasparenza dei margini di intermediazione, i miei collaboratori potranno spiegarvi come l'istituto di emissione faccia delle proposte al Ministero del tesoro e come venga fissata la commissione nonché il tasso in materia di credito agevolato. Nel mercato delle obbligazioni, sia fondiarie sia di altro genere, il tasso di emissione viene sempre concordato con la Banca d'Italia; questo tasso, per tutti gli istituti, viene ancorato alle condizioni prevalenti sul mercato, salvo che si tratti di emissioni particolari e che i titoli non vengano offerti al pubblico. Se poi esistono prestiti che vengono emessi a condizioni diverse, bisogna ricordare che ciò è appunto quanto si proponeva la riforma, cioè uno strumento che potesse reagire alle condizioni di mercato e non obbedire a politiche aziendali di stabilizzazione dei corsi.

Circa l'emissione delle cartelle, il vecchio sistema è coesistito con il nuovo per circa un semestre, fino alla fine di gennaio, per evitare che la nuova normativa creasse un vuoto di finanziamento dando adito a lamentele. Nell'ultimo mese di vita vi sono state emissioni per circa 500 miliardi di lire. Le autorizzazioni, fino a tutto settembre, sono pari a circa 1.700 miliardi di lire (le autorizzazioni non coincidono con le emissioni perché l'istituto può effettuarle in un certo arco di tempo). Le emissioni sono state, al netto degli scarti, pari a circa 1.600 miliardi di lire; questo importo è il ricavo effettivo e rap-

presenta il flusso a disposizione degli istituti, cioè quello che effettivamente incide sul mercato edilizio.

PRESIDENTE. Qual è il rendimento effettivo per le obbligazioni fondiarie?

PONTOLILLO, Vice Direttore del Servizio di vigilanza del credito speciale della Banca d'Italia. Le emissioni autorizzate assicurano un rendimento per il sottoscrittore intorno al 13 per cento, al netto delle imposte.

PRESIDENTE. Qual è il valore nominale?

PONTOLILLO, Vice Direttore del Servizio di vigilanza del credito speciale della Banca d'Italia. È del 10 per cento, con un rendimento netto che raggiunge la punta massima del 13 per cento e, mediamente, del 12,50 per cento, il che comporta un costo per l'emittente, tenuto conto dell'imposta, intorno al 13,50 per cento; se si aggiunge la commissione per oneri accessori, si arriva al tasso di riferimento (14,90 per cento) valido per le operazioni agevolate. Si tenga però presente che questa è la situazione anteriore alla crisi degli ultimi quindici giorni; attualmente sul mercato secondario il rendimento effettivo delle obbligazioni degli istituti mobiliari - più rappresentativo delle condizioni del mercato - è intorno al 14,5 per cento.

SCORDINO, Capo del Servizio di vigilanza del credito speciale della Banca d'Italia. Con riferimento all'accenno fatto dal dottor Sarcinelli circa le proposte della Banca d'Italia al Ministero del tesoro, non è forse inutile precisare che gli oneri aggiuntivi, che vengono riconosciuti agli istituti, sono determinati sulla base di una rigorosa indagine sui dati di conto economico e di situazione degli istituti stessi; di modo che, sulla base delle risultanze delle spese sostenute, per ogni lira intermediata, si determina la commissione da riconoscere in aggiunta al costo della provvista, al fine di determinare il tasso di riferimento.

DELL'AMORE, Presidente della Cassa di risparmio delle province lombarde. Vorrei aggiungere che in questi ultimi giorni vi è stato un rinomato istituto, di cui tac-

cio il nome, che ha ridotto il corso del proprio titolo ogni giorno di una lira ed anche di due lire, di guisa che il rendimento effettivo per l'istituto emittente del titolo dal 10 per cento si è ridotto dell'80 per cento. Mi sembra importante rilevare questo dato perché non si riesce a vendere questo titolo, il che è intollerabile, perché quando un istituto di rispetto - ne faccio ora il nome - come il San Paolo di Torino, che è un istituto molto serio...

PRESIDENTE. Avevamo invitato il suo direttore ma abbiamo ricevuto una lettera in cui dice di non poter intervenire perché ammalato.

D'ALEMA. Ma gli abbiamo risposto che gli facciamo molti auguri, invitandolo a mandare qualcun altro in sua vece!

DELL'AMORE, Presidente della Cassa di risparmio delle province lombarde. La discesa del corso di questo titolo disorienta il risparmiatore, mentre da parte degli altri istituti non si è battuto ciglio; questa è la verità.

D'ALEMA. Mi sembra che vi sia un invito al dottor Sarcinelli a precisare che cosa fa in questo senso la Banca d'Italia.

DELL'AMORE, Presidente della Cassa di risparmio delle province lombarde. Io mi sono limitato a riferire una situazione di fatto; che sia poi la Banca d'Italia o altri ad intervenire, è un'altra questione.

SARCINELLI, Vice Direttore generale della Banca d'Italia. Interpellato dall'onorevole D'Alema, cercherò ora di dare una risposta. Ogni istituto indubbiamente ha una sua politica e non è compito dell'istituto di emissione, il quale ha sempre professato una « filosofia » tendente alla concorrenza anche in questo settore, dolersi in linea di principio per il fatto che si determinino variazioni di tassi; che questo poi sia avvenuto in modo tale da poter avere in qualche misura arrecato un nocumento, mi permetterà l'onorevole D'Alema di precisare successivamente per iscritto, non essendo ora in grado di dare una risposta al riguardo. Però, se si vuole che il sistema in una qualche maniera sia

spinto dalla concorrenza, mi sembra che non possiamo imputare all'istituto di credito il fatto che il suo titolo sia scivolato o di averne permesso lo scivolamento, anche perché non è detto che sia utile per gli istituti fare il *pegging*, che comunque dipende da una loro scelta discrezionale.

Per quanto riguarda il fatto se vi debba essere o no concorrenza in questo settore, non posso che riaffermare l'opinione dell'istituto di emissione, rimettendomi ovviamente alla superiore volontà del Parlamento.

SCORDINO, *Capo del Servizio di vigilanza del credito speciale della Banca d'Italia*. Vorrei aggiungere che la nuova legge sul credito fondiario, nel momento in cui attribuisce alla Banca d'Italia un potere autorizzativo in materia di emissione, naturalmente comprende in questo potere non solo la facoltà di sottoporre le emissioni ad un controllo quantitativo ma anche quella di regolare le condizioni alle quali vengono emessi i titoli, dal coacervo delle quali risulta il rendimento per il sottoscrittore. Devo aggiungere che questo controllo sul livello del rendimento del titolo viene effettuato non solo nel momento in cui si chiede l'autorizzazione all'emissione, ma anche successivamente, qualora l'istituto che utilizza l'autorizzazione stessa in più fasi ravvisi l'opportunità, date le condizioni del mercato, di modificare il livello del tasso. In tal caso, infatti, esso deve preventivamente avanzare un'ulteriore richiesta per poter modificare il livello di rendimento. Quale preposto al servizio di vigilanza, prendo nota di quanto segnalato, però posso dire che non vi sono stati, in questi ultimi tempi, significativi cambiamenti nelle condizioni di offerta delle emissioni.

DELL'AMORE, *Presidente della Cassa di risparmio delle province lombarde*. Prendo nota delle dichiarazioni rese dai rappresentanti della Banca d'Italia. Voglio soltanto dire che la situazione in questi ultimi giorni è peggiorata in modo preoccupante per tutti gli istituti di credito fondiario. Oggi la situazione del credito fondiario è drammatica e ci troviamo nella necessità di sospendere nuove operazioni, il che significa sospendere l'attività edilizia in molti settori. Non ho alcuna veste per giudicare gli indirizzi della Banca d'Italia, tuttavia ritengo che il regime di liber-

tà in cui viviamo sia controproducente ai fini della lotta che si conduce per combattere l'inflazione. In molti paesi vi è una disciplina dei tassi passivi, che oscillano dal 4 al 5 per cento, mentre noi ci troviamo con tassi che variano intorno al 17, 18 per cento. Questi tassi così elevati si corrispondono sui conti correnti oltre che sui depositi a risparmio, il che sembra più giustificato.

PRESIDENTE. Il vincolo esistente del portafoglio obbliga ad avere, nel portafoglio, il 6,5 per cento di obbligazioni fondiarie. Stante l'attuale tendenza all'incremento dei depositi, che cosa si potrà verificare nei prossimi mesi?

DELL'AMORE, *Presidente della Cassa di risparmio delle province lombarde*. Vi è in corso un aumento dei depositi e ciò significa che gli scartellamenti degli istituti di credito ordinario sono maggiori di quelli che fanno le casse di risparmio. Queste concedono credito fondiario ma sono immobilizzate in questo settore perché non riescono a collocare le cartelle.

Quando lo Stato emette buoni del tesoro al 17 per cento è chiaro che il risparmiatore, anziché lasciare i denari depositati, compera buoni del tesoro. Ma lo Stato ha bisogno di emettere prestiti obbligazionari per rafforzare il tesoro, il quale potrebbe ottenere questa liquidità a tassi minori, senza interferire con i tassi praticati dalle banche.

D'ALEMA. Il parametro di tutto è il saggio d'interesse.

DELL'AMORE, *Presidente della Cassa di risparmio delle province lombarde*. Bisogna diminuire i tassi d'inflazione finché essi sono limitati; il sistema bancario ha necessità di remunerare i propri depositari.

SARCINELLI, *Vice Direttore generale della Banca d'Italia*. Vorrei far presente che sul problema della strategia che si segue in Italia per combattere l'inflazione e per aumentare le risorse finanziarie hanno reso alcune comunicazioni stamani al Senato l'onorevole ministro del tesoro ed il governatore della Banca d'Italia. Ritengo quindi di non poter aggiungere alcunché

su questo tema. Il governatore della Banca d'Italia ha detto che, dinanzi ad una inflazione prevista nel 20-25 per cento, anche una remunerazione che arrivasse al 16-17 per cento sarebbe pur sempre espropriatrice. È vero, come sottolineava il professor Dell'Amore, che in altri paesi sui conti a vista non si pagano interessi, ma il tasso d'inflazione negli Stati Uniti è molto minore e quindi la perdita è relativamente piccola e sicuramente inferiore a quella del risparmiatore italiano, che ha di fronte a sé l'indicato tasso di inflazione; in secondo luogo, la tendenza in quel paese è di cominciare a pagare gli interessi. Può essere interessante sapere che nel Massachusetts ed in altri stati del New England oggi è consentito il NOW (*negotiable orders of withdrawal*) agli istituti che, in base alla legislazione americana, non possono ricevere fondi in conto corrente - sui quali si può trarre mediante assegni - ma solo rilasciare libretti di risparmio. Questi istituti hanno ottenuto la possibilità di pagare gli interessi su disponibilità, formalmente qualificate come deposito a risparmio, ma nella sostanza, attraverso il NOW, liquide come i conti correnti. Vorrei che qualcuno spiegasse sotto un profilo tecnico piuttosto che giuridico la differenza tra il NOW e l'assegno bancario.

Se anche i paesi di più forte tradizione nella non remunerazione delle disponibilità a vista tendono ad ammetterne la remunerazione, mi sembra antistorico che in Italia siamo arrivati ad effettuarne, in pratica, l'esproprio in pochi anni.

PRESIDENTE. Non vorrei che da questo colloquio emergesse che i conti correnti non saranno più remunerati!

SARCINELLI, Vice Direttore generale della Banca d'Italia. L'ultima domanda riguardava cosa si può fare per porre un rimedio alla diminuzione di attività finanziaria riscontrata in questo periodo. Qui si pone il dito sulla piaga perché esiste un blocco nel mercato finanziario a medio e lungo termine. Ma questa situazione non si cura creando « paradisi artificiali » quali i vincoli di portafoglio. La vera cura è la battaglia all'inflazione; a questo riguardo, è importante conoscere che, se la inflazione può essere controllata nelle punte più alte, non può essere debellata a fondo con i soliti metodi. Ci chiediamo se un minimo di indicizzazione delle attività

finanziarie nel settore edilizio non possa, con sgravio del bilancio pubblico, essere di aiuto all'edilizia stessa, facendo sì che non vi sia l'arricchimento di colui che si è indebitato, correndo rischi di illiquidità, per comperarsi un'abitazione, a danno di coloro che meno spericolatamente hanno pensato di depositare i propri soldi in banca o di comperare obbligazioni fondiarie. L'onorevole Garzia ha posto alcune domande circa la famosa indagine territoriale. A quanto mi risulta non è stata fatta ed a mio avviso era inutile. Il professor Dell'Amore è stato preciso quando ha affermato che alle regioni meridionali è affluito soltanto il 27 per cento del credito edilizio; vorrei far notare che anche nel precedente regime gli istituti erano liberi di finanziare dove volevano, salvo la competenza territoriale.

DELL'AMORE, Presidente delle Casse di risparmio delle province lombarde. Questo 27 per cento è calcolato su dati anteriori alla riforma, non è un frutto « perverso ».

SARCINELLI, Vice Direttore generale della Banca d'Italia. Ma credo che copra un periodo di 10 anni. Il problema che si pone per l'edilizia nel Mezzogiorno per gli anni '60 è completamente diverso. Il modello di sviluppo che si è affermato nel nostro paese è quello che ha portato alla concentrazione urbanistica nelle città del nord. Molti degli interventi fatti in quegli anni per agevolare il collocamento delle cartelle fondiarie sono stati fatti per non fermare l'edilizia nel nord, il che avrebbe significato negare ai lavoratori immigrati in quelle zone persino la speranza di avere una casa.

Il problema dell'allocazione dei flussi finanziari è legato fondamentalmente ai flussi reali, alla pianificazione urbanistica e allo sviluppo economico. Pertanto, se soltanto il 27 per cento è andato al sud è perché le case esistenti rimanevano vuote. Oggi il modello di sviluppo sta cambiando e credo che il Parlamento voglia cambiarlo ulteriormente: tutto ciò porterà ad una diversa allocazione. Ma non bisogna dimenticare che questi dati sono calcolati per un periodo abbastanza lungo.

DELL'AMORE, Presidente della Cassa di risparmio delle province lombarde. Fa una statistica in base alla nuova legge.

SARCINELLI, *Vice Direttore generale della Banca d'Italia*. Il problema dei centri storici si è posto soprattutto a partire dal 1969. Quindi, non vorrei che si traessero conclusioni che non tenessero conto dei flussi reali e delle ragioni che portarono a determinati insediamenti urbani. Può anche darsi che non sia stato fatto tutto il possibile...

DELL'AMORE, *Presidente della Cassa di risparmio delle province lombarde*. La situazione attuale si potrà statisticamente rilevare, per vedere se oggi, invece del 27 per cento, siamo arrivati al 30 per cento, o se siamo scesi ulteriormente al 22 per cento.

SARCINELLI, *Vice Direttore generale della Banca d'Italia*. Ma lei mi insegna, professore, che è evidente come l'andamento di breve periodo molte volte possa essere influenzato da un'accidentalità che non necessariamente si riflette poi nel medio periodo.

Una seconda domanda che è stata posta prende spunto dalla problematica presentata dal professor Dell'Amore. Credo che qui occorra distinguere - come è stato già fatto presente dal collega dottor Scordino - tra mercato primario e mercato secondario. Per quanto riguarda il primo, la Banca d'Italia riesce, attraverso i processi autorizzativi, a controllare l'emissione. Nel mercato secondario la Banca d'Italia non interviene, salvo che non vi siano problemi di alcuni particolari titoli dello Stato, ed in particolari momenti. Il resto è lasciato alle singole forze di mercato, e se poi i singoli istituti ritengono di dover sostenere propri corsi, questo è ammesso. Concordo quindi con il professor Dell'Amore sul fatto che può darsi che si verifichino comportamenti che sono chiaramente di tipo concorrenziale: ma questo rientra nel problema del tipo di « filosofia » che si segue. Con ciò ritengo anche di aver integrato la risposta data all'onorevole D'Alema.

Un'altra domanda che mi è stata posta è la seguente: se gli attuali istituti siano adeguati alle necessità e quale apporto possano dare la casse di risparmio; in proposito penso che i miei collaboratori potranno dare una risposta precisa tra breve.

Sull'ultima questione che è stata sollevata, relativa alla speculazione e al con-

trollo delle direttive impartite, vorrei fare alcune considerazioni. Desidererei non essere frainteso a questo riguardo, se dico che proprio il tipo di « filosofia » che ha ispirato l'istituto di emissione lo spinge a guardare gli aspetti generali e ad intervenire nei casi particolari più che altro per far osservare disposizioni di legge o di statuto, o delibere del Comitato interministeriale del credito e del risparmio. Questo perché ogni e qualsiasi particolare intervento in questa o in quella pratica in primo luogo sarebbe ritenuto, da parte di alcuni istituti, un'indebita intromissione (mentre forse qualche altro sarebbe molto lieto di scaricare le proprie responsabilità su di noi), ed inoltre risponde proprio alla nostra impostazione generale il fatto di lasciare alla responsabilità degli organi aziendali il concedere credito a Tizio o a Caio a seconda che sia o no meritevole di credito.

BACCHI. Non raccolga la mia interruzione: volevo precisare che non intendevo riferirmi a casi particolari, ma ad una linea di politica di ordine generale.

SARCINELLI, *Vice Direttore generale della Banca d'Italia*. Devo allora sottolineare che è mia profondissima convinzione, come economista, che non esistono né la categoria dello speculatore netto né quella del risparmiatore netto: di volta in volta l'operatore che si presenta può essere uno speculatore, un produttore e così via. Certamente, in particolari momenti queste cose possono essere maggiormente vere che non in altri: ma, a mio sommesso avviso, è difficile individuare l'operazione che è sicuramente speculativa, salvo certe particolari operazioni di borsa. Non dimentichiamo, del resto, che sono state approvate, anche relativamente al settore edilizio, diverse leggi che hanno creato molti problemi. Ad esempio, la legge-ponte del 1967 ha dato origine ad una domanda abnorme, ed è stata esattamente un tipo di legge che ha finito con il premiare alcune speculazioni. Mi dispiace dover dire questo, ma è la realtà dei fatti. Affermerei perciò che in questo contesto è difficile ricercare di chi sia prevalentemente la responsabilità nel finanziare la speculazione, se cioè degli istituti erogatori del credito, o se degli istituti che ne hanno il controllo, o se tale responsabilità debba ricondursi ad

un quadro generale di strutture che purtroppo, in alcuni casi, nonostante le migliori buone intenzioni, hanno finito con il dar luogo a certi fenomeni non voluti, ma che certamente sono sempre presenti nella vita economica.

ALBORGHETTI. Io avevo accennato ad una possibile ripartizione delle autorizzazioni della Banca d'Italia non per istituti, ma per grandi aree, rendendo possibile, all'interno, anche una concorrenza tra gli istituti per l'acquisizione di queste autorizzazioni.

SARCINELLI, *Vice Direttore generale della Banca d'Italia*. A tale riguardo posso risponderle che non seguiamo questa politica, anche perché esiste una competenza territoriale dei vari istituti; esistono istituti a competenza regionale, o pluri-regionale, insieme a quelli a competenza nazionale e, nei limiti in cui i fondi affluiscono agli istituti a carattere regionale, non possono che essere impiegati in quella zona; mentre negli istituti a carattere regionale il credito fondiario si trova in condizioni migliori di quelle che si registrano in istituti che hanno competenza a carattere nazionale.

SCORDINO, *Capo del Servizio di vigilanza del credito speciale della Banca d'Italia*. Vorrei solo rispondere alla domanda se la struttura degli intermediari creditizi nel settore del credito fondiario sia adeguata oppure no. Naturalmente, la risposta a questa domanda condiziona l'altra riguardante il particolare intervento delle casse di risparmio. A nostro avviso, non c'è un vero e proprio problema di strutture degli intermediari finanziari in questo settore. Se così è, gli intermediari creditizi, nella misura in cui possono fornirsi di mezzi (compatibilmente alla situazione generale del mercato finanziario) sono già in grado essi stessi di soddisfare le esigenze creditizie. Il problema potrebbe sorgere soltanto qualora il lamentato fenomeno della concentrazione delle erogazioni del credito nel centro-nord fosse dipeso da una non armonica distribuzione territoriale degli intermediari creditizi. Mi pare che sia già stato ampiamente spiegato come questo fenomeno sia da far risalire a monte, a cause diverse dalla struttura degli intermediari.

Vorrei soltanto aggiungere che nel Mezzogiorno operano, oltre che istituti a carattere regionale, anche istituti abilitati ad operare su scala nazionale. Inoltre, l'articolo 12 del decreto-legge n. 376 del 1975, convertito nella legge n. 492 dello stesso anno (legge con la quale è stata, tra l'altro, conferita al Governo la delega per l'emanazione delle norme sul credito fondiario) stabilisce che gli istituti esercenti il credito fondiario ed edilizio sono abilitati a derogare in via continuativa alla loro competenza territoriale per operazioni di credito edilizio.

DELL'AMORE, *Presidente della Cassa di risparmio delle province lombarde*. Vorrei ricordare che, prima di questa legge ora ricordata, vi è stata l'altra del 1966 o del 1968, non ricordo esattamente, che ha concesso a tutti gli istituti di credito fondiario di operare nel Mezzogiorno: qualche istituto ha investito, nel giro di qualche anno, ben 600 miliardi di lire per la edilizia nel credito fondiario.

SCORDINO, *Capo del Servizio di vigilanza del credito speciale della Banca d'Italia*. Ho inteso sottolineare la parola « edilizio »; la legge dello scorso anno non ha puramente e semplicemente ripetuto le vecchie disposizioni che ammettevano la deroga alla competenza territoriale solo per l'edilizia economica e popolare; pur restringendola al solo credito edilizio - rispetto alla formulazione del decreto-legge, che includeva il credito fondiario - la nuova disposizione ha accresciuto le possibilità di finanziamento degli investimenti in abitazioni nel Mezzogiorno.

PONTOLILLO, *Vice Direttore del Servizio di vigilanza del credito speciale della Banca d'Italia*. Vorrei confermare che la distribuzione del credito edilizio si è modificata nel corso dell'ultimo decennio; infatti, se si osserva il fenomeno dagli anni '50 fino al 1964 si constata una netta distribuzione in favore del centro-nord, mentre negli anni successivi al 1965 la quota di credito erogato al Mezzogiorno si è accresciuta sensibilmente in relazione alle modifiche intervenute nel processo di sviluppo.

Per quanto riguarda, poi, la possibilità di verificare statisticamente il fenomeno, con la riforma attuata nel 1974 abbiamo esteso la ripartizione del credito alla

edilizia non solo per regioni ma anche per province, e non solo per mutui ordinari ma anche per mutui agevolati. I dati relativi alla distribuzione per provincia vengono pubblicati trimestralmente in un supplemento al *Bollettino della Banca d'Italia* e con maggiori dettagli nel Bollettino stesso.

Per quanto riguarda una riserva formulata dal dottor Sarcinelli, vorrei rispondere sul problema del finanziamento dell'edilizia convenzionata e agevolata. Passi avanti si sono fatti circa la distribuzione degli stanziamenti; come è a tutti noto, la ripartizione, effettuata tenendo presenti anche le domande presentate, avveniva per regioni e, nell'ambito di queste, per istituti mutuanti. Questo comportava una sterilizzazione delle risorse pubbliche nel senso che c'erano degli istituti che avevano un *surplus* rispetto alle domande da finanziare ed istituti che avevano un *deficit*, col risultato finale che non tutti i potenziali stanziamenti pubblici potevano essere utilizzati.

Per gli stanziamenti previsti dalla legge n. 166, è stata opportunamente eliminata la ripartizione, nell'ambito regionale, per istituti; personalmente ritengo che qualche passo avanti si possa ancora fare per quanto riguarda i termini di presentazione delle domande. Pur essendo stati quasi tutti impegnati gli stanziamenti del rifinanziamento della legge n. 166, presso gli istituti di credito fondiario, a fine settembre 1975, giacevano ancora all'incirca domande per 25.500 miliardi di lire per l'edilizia agevolata e convenzionata. Sulla detta legge, rispetto alle possibilità operative di incentivare poco più di 1.000 miliardi di lire, sono pervenute domande per 40 mila miliardi.

Evidentemente non compete a me dare soluzioni per quanto riguarda questo aspetto, ma nei limiti in cui si ritiene che la edilizia agevolata sia un elemento entrato ormai nella struttura dell'intervento pubblico in favore dell'edilizia, ritengo che debbano essere introdotti degli accorgimenti amministrativi che evitino questo accumulo di domande. Un sistema potrebbe essere quello di eliminare i termini di scadenza e condizionare la presentazione delle domande stesse al possesso dei requisiti necessari per passare prontamente alla fase di realizzazione dell'investimento; vale a dire il possesso dell'area, della licenza di costruzione e del progetto.

Per quanto riguarda la disponibilità e l'erogazione dei fondi da parte degli istituti di credito fondiario, pur raggiungendo le erogazioni agevolate un volume doppio rispetto all'anno precedente, l'espansione è ostacolata dai ritardi con cui vengono emanati i decreti di concessione nel concorso agli interessi. Comunque, dal punto di vista amministrativo riteniamo che si possa introdurre qualche miglioramento: l'accentramento presso il CER nella struttura attuale implica l'impossibilità in taluni casi di far coincidere l'offerta dei finanziamenti con la realizzazione dell'attività di investimento; richiamo al riguardo quanto affermato dal dottor Sarcinelli, cioè la grande difficoltà della programmazione finanziaria, se a monte non c'è l'avanzamento dell'attività di investimento, che può essere ostacolata anche da una non celere concessione dell'intervento pubblico.

Un altro aspetto, che riguarda sempre l'edilizia agevolata e convenzionata, è quello dei costi di costruzione, che vengono determinati con decreto di volta in volta. Pur essendo riconosciuta da tutti la funzione stabilizzatrice dei costi di costruzione, notiamo che essi si muovono con il sistema *stop and go*; il che comporta procedure di revisioni successive di finanziamenti già deliberati.

Per quanto riguarda invece il problema relativo al tasso di interesse, c'è da rilevare la netta contrapposizione tra il risparmiatore, che pretende una remunerazione più elevata, specialmente nei periodi di inflazione, e il mutuatario, che vorrebbe avere un indebitamento ad un tasso basso e a più lunga scadenza. Senza alcun intervento esterno l'allungamento dell'ammortamento dei mutui comporta, per gli istituti che raccolgono mezzi con emissioni obbligazionarie, la necessità di differire ugualmente il rimborso delle obbligazioni. Questo processo determinerebbe come conseguenza l'allungamento della scadenza media del rimborso del risparmio investito in titoli a reddito fisso ed inciderebbe negativamente sulla sottoscrizione dei titoli stessi.

Nel momento in cui c'è già una forte riluttanza a sottoscrivere titoli a lungo termine, il problema va risolto in altre direzioni, nel senso cioè di introdurre rate di ammortamento crescenti attraverso forme di indicizzazione. Una posizione di maggiore equità tra il risparmiatore e il

mutuatario, e quindi l'equilibrio tra offerta e domanda di fondi, presuppone infatti che il mutuatario si assoggetti ad un tasso indicizzato. Questo sistema trova particolare applicazione nei paesi scandinavi - Svezia e Norvegia - dove sono concessi mutui con rate di ammortamento crescenti anche attraverso l'intervento pubblico con funzioni di stabilizzazione.

PRESIDENTE. Dato il prolungarsi di questa seduta, vorrei fare una proposta precisa che raccoglie anche indicazioni di altri colleghi e dello stesso dottor Sarcinelli. Tutti i problemi del « risparmio-casa » e delle varie esperienze fatte in altri paesi per acquisire risparmi per abitazioni potrebbero essere considerati in una nota abbastanza sintetica, che ci consenta di tener conto delle proposte che sono state elaborate dalla Banca d'Italia e delle considerazioni che i suoi rappresentanti hanno fatto sulle esperienze straniere. Questo può essere molto utile per il Comitato e consentire a lei, dottor Pontolillo, di fornire ulteriori delucidazioni su altri argomenti.

PONTOLILLO, Vice Direttore del Servizio di vigilanza del credito speciale della Banca d'Italia. Vorrei fare un'ultima considerazione sulla misura del tasso d'interesse nell'edilizia agevolata. In questo settore il mantenimento di un tasso d'interesse stabile per tutto il venticinquennio comporta un onere eccessivo rispetto ai riflessi sull'attività reale. Basta considerare, infatti, che, per cento miliardi di mutui, occorrono otto miliardi annui di concorso agli interessi, pari a 200 miliardi di stanziamenti sul bilancio pubblico. Il che comporta...

PRESIDENTE. ... lasciare in eredità alcuni grossi problemi!

PONTOLILLO, Vice Direttore del Servizio di vigilanza del credito speciale della Banca d'Italia. Facevo questa considerazio-

ne perché anche in questo settore si può pensare a rate di ammortamento crescenti, vale a dire ad un concorso statale decrescente nel tempo.

PRESIDENTE. Vorrei ringraziarvi per l'apprezzabile contributo che ci avete dato; attendiamo da voi le ulteriori note che nel corso della seduta vi abbiamo richiesto per avere maggiori chiarimenti su alcuni dei particolari problemi che sono stati affrontati.

SCORDINO, Capo del Servizio di vigilanza del credito speciale della Banca d'Italia. Vorrei fare solo una breve precisazione in riferimento ai problemi sollevati dall'onorevole Rocelli, riguardanti le cooperative. Nell'incontro che si è avuto presso la Banca d'Italia, i rappresentanti delle stesse non ebbero difficoltà ad ammettere che in realtà il più grave problema che le riguardava era quello delle procedure amministrative, che comportavano un ritardo nella erogazione dei contributi e nel completamento dell'*iter* delle varie pratiche, che a sua volta rendeva indispensabile l'accesso al prefinanziamento.

PRESIDENTE. Lo so; si è evidenziato il problema del costo aggiuntivo del prefinanziamento per coprire un periodo di circa due anni dalla stipula del contratto d'inizio dei lavori alla stipula del contratto definitivo; questo deriva essenzialmente dal fatto che vi sono ritardi burocratici nell'espletamento delle pratiche. Il problema rimane; si tratta di vedere come affrontare la situazione tenendo conto di questo onere che si determina, per cui, ovviamente, il contributo riguarda anche questo prefinanziamento. Naturalmente, bisogna prima decidere se si vuole continuare su questa strada o se invece si vuole abbandonare il sistema dei contributi.

Ringrazio nuovamente gli intervenuti e spero che non mancheranno occasioni per nuovi incontri.

La seduta termina alle 20.