

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— VII LEGISLATURA —————

COMMISSIONI RIUNITE

2^a (Giustizia)

e

10^a (Industria, commercio, turismo)

INDAGINE CONOSCITIVA SUI PROBLEMI DEL *LEASING* FINANZIARIO

(articolo 48 del Regolamento)

Resoconto stenografico

1^a SEDUTA

MARTEDÌ 10 OTTOBRE 1978

(antimeridiana)

Presidenza del Presidente della 2^a Commissione VIVIANI

INDICE DEGLI ORATORI

PRESIDENTE	pag. 3, 4, 7 e <i>passim</i>	BUONOCORE	pag. 3, 4, 7 e <i>passim</i>
DE CAROLIS (DC)	4	FANTOZZI	21, 25
FAEDO (DC)	9	RUOZI	13, 19
NENCIONI (DN-CD)	8, 9		
PETRELLA (PCI)	7, 19, 25		
SPERANZA, sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia	10, 11, 12		

Interviene il Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia Speranza.

Intervengono inoltre, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il professor Vincenzo Buonocore, ordinario di diritto commerciale dell'Università di Napoli, il professor Roberto Ruozi, ordinario di economia delle aziende di credito dell'Università Bocconi di Milano, il professor Augusto Fantozzi, ordinario di diritto tributario dell'Università di Roma.

La seduta ha inizio alle ore 10,40.

VITALE ANTONIO, segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'indagine conoscitiva sui problemi del *leasing* finanziario. Cominciamo con lo ascoltare il professor Buonocore, ordinario di diritto commerciale dell'Università di Napoli.

La ringraziamo, professore, per aver accolto l'invito della Commissione e speriamo che possa dare un contributo determinante alla nostra indagine. Innanzitutto, professore, noi vorremmo conoscere da lei — questa è la mia domanda — le sue esperienze in materia di *leasing* finanziario e dei relativi risultati conseguiti con questo istituto.

BUNOCORE. Questa, signor Presidente, è una domanda estremamente ampia perchè in un certo senso presuppone l'illustrazione dello svolgimento dell'attività di *leasing* nel Paese in questi anni. Io posso soltanto, molto brevemente, inquadrarlo sul piano storico.

Credo che sia noto alla Commissione che l'istituto è di derivazione anglosassone, nel senso cioè che questa tecnica di finanziamento — se vogliamo chiamarla così — iniziata in quei paesi da oltre un quarantennio, certamente con risultati eccezionali — soprattutto in principio — è stata introdotta in Europa da un ventennio, è stata regolamentata per legge in alcuni paesi e diffusa in Italia da non oltre un decennio. La tecnica di fi-

nanziamento che prima veniva usata — mi pare di averlo detto e scritto — era la tecnica tradizionale. Quando, invece, una decina o una quindicina di anni fa, si è affacciato questo nuovo strumento di finanziamento, il successo è stato immediato. Certamente, l'avvio è stato difficoltoso, soprattutto per la diffidenza che sempre suscita negli imprenditori e negli operatori un nuovo strumento di finanziamento. Però, ripeto, il successo è stato immediato. Personalmente non sono un operatore finanziario — mi occupo soltanto degli aspetti giuridici del *leasing* e quindi non posso rispondere compiutamente alla domanda — però basterebbe esaminare i bilanci di società di *leasing* per vedere quale è stata la progressione dell'attività di esse.

Ho letto, nei resoconti dei dibattiti delle Commissioni riunite che mi sono stati mandati, che intorno al 1974-75 c'è stato un regresso di tale strumento. Credo di poter dire — mi occupo di *leasing* da parecchio tempo — che questo sia avvenuto anche per le restrizioni creditizie che vi erano state, e per la congiuntura sfavorevole. Posso dire che in questi ultimi tempi, invece, i bilanci delle società di *leasing*, che finora ho esaminato, sono di nuovo in crescita.

Per quanto concerne i casi concreti di utilizzazione dell'istituto, posso dire che il *leasing* è nato soprattutto come locazione di beni strumentali di carattere mobile più che di beni immobili. Direi, se si volesse tracciare una panoramica molto sintetica dello istituto, che il *leasing* si è diffuso prima sul piano dei beni strumentali mobiliari, poi si è passati alla locazione di beni immobili e, acquistando corporità, alla locazione di intere aziende; mi riferisco ai cosiddetti stabilimenti locati « chiavi in mano » e ad altre cose del genere. Una forma diffusa di *leasing*, soprattutto in alcune zone d'Italia, è stata anche quella delle opere di pubblico interesse, se vogliamo usare una frase che non ha alcun pregio di tecnicità ma che rende bene la situazione: mi riferisco ad ospedali, scuole, eccetera. Mi consta personalmente che in alcune zone d'Italia è stata abbastanza diffusa tale forma di finanziamento per superare certe lungaggini burocratiche o altre difficoltà del genere.

Per questo tipo di *leasing*, peraltro, vi è indubbiamente l'ostacolo della legge sulla contabilità generale dello Stato, che può provocare ed ha provocato delle discrasie.

Il *leasing*, poi, in casi concreti, è stato usato anche per molti beni diffusi tra il pubblico. L'ultimo caso, quello che è noto a tutti: il *leasing* di automobili o il *leasing* di aeromobili o il *leasing* di navi; il *leasing* di navi è addirittura precedente a quello di automobili ed è stato abbastanza diffuso.

Gli unici casi di contenzioso che ci sono stati hanno proprio riguardato il *leasing* di navi, per contrasti nel pagamento del nolo, nel pagamento dei canoni di locazione, e via dicendo.

Concludendo, quelli citati mi pare che possano essere indicati come i casi maggiori di utilizzazione di tale istituto.

Il *leasing*, peraltro, si sta diffondendo in altri campi dell'economia, in particolare nel campo agricolo perchè, soprattutto per l'acquisto di beni strumentali, quando i produttori agricoli o comunque gli agricoltori non hanno ritenuto di doversi associare in cooperative o in altri organismi associativi del genere, l'unico mezzo che hanno trovato, perlomeno in passato — adesso vi è anche una proposta di legge presentata alla Camera dei deputati, la quale potrebbe, in un certo senso, risolvere parecchie questioni — è stato quello del *leasing*, cioè della locazione di macchine. Certamente, è un *leasing* molto più modesto, però il *leasing* è stato anche diffuso nell'ambito dei produttori di maggiore consistenza economica e di maggiore consistenza patrimoniale, per la locazione, addirittura, di tutta l'azienda agricola.

Vorrei aggiungere — questo può riguardare la concreta utilizzazione dell'istituto — che, a fronte di uno sviluppo abbastanza corposo dello strumento, c'è un contenzioso bassissimo. La prima sentenza del tribunale di Vigevano è del 1973-1974, la quale, però, non riguardava il *leasing* finanziario ma il cosiddetto *leasing* operativo. Ciò significa che l'utilizzazione concreta dell'istituto è stata più o meno pacifica, sebbene i problemi che possono essere sollevati dallo stesso siano notevolissimi. Di fronte, poi, all'assenza di

norme di legge specifiche, le questioni avrebbero potuto essere anche grosse! Ma tutto ciò, ripeto, non si è verificato.

P R E S I D E N T E. Mi pare che il professor Buonocore, nella sua lucida relazione, abbia risposto, oltre che al primo quesito — casi concreti di utilizzazione dell'istituto — anche al secondo — dimensioni attuali del fenomeno anche in confronto degli anni passati — ed al terzo — problemi dell'utilizzazione del *leasing* da parte di enti pubblici, con riferimento anche alle norme sulla contabilità di Stato e sull'approvazione delle opere pubbliche —.

Pertanto, se i colleghi sono d'accordo, potremmo procedere e rivolgere delle domande — se si ritiene di farne — al professor Buonocore su questo primo gruppo di interrogativi.

D E C A R O L I S. Vorrei chiedere al professor Buonocore, che si è occupato di questo istituto con molta attenzione e con molta competenza, se egli ritiene veramente utile una regolamentazione per legge dello istituto. Qui ci troviamo dinanzi ad un negozio atipico, e abbiamo sentito che funziona molto bene, senza provocare controviesie. Vorrei sapere, pertanto, se è opportuna ed utile la regolamentazione dell'istituto, e, quanto al disegno di legge, in particolare, qual è il giudizio che egli ritiene di poter esprimere circa la sua impostazione.

P R E S I D E N T E. Se non le dispiace, senatore De Carolis, passeremo dopo a queste domande, perchè sono già comprese nel questionario.

Se non vi sono domande su questo primo gruppo di interrogativi — nulla vieta, peraltro, di farne anche in seguito — passiamo al quarto punto: opportunità o meno di una precisa regolamentazione dell'istituto.

B U O N O C O R E. Vorrei distinguere i due profili: quello oggettivo e quello soggettivo. Sul piano dell'oggettività della regolamentazione dell'istituto, come nuovo contratto nel nostro ordinamento, l'urgenza è minore: mi spiegherò subito dopo. Laddo-

ve, invece, mi pare che si riveli appieno la urgenza della regolamentazione è in relazione al profilo soggettivo. Io non devo ricordare ai membri della Commissione che cosa è derivato dall'inerzia del legislatore, 30-40 anni fa, quando ha omesso di regolamentare in maniera precisa le società finanziarie: la giungla delle società finanziarie, che ha dato luogo a tanti fenomeni patologici, venuti a galla soprattutto in questi ultimi tempi ma che covavano nella cenere da parecchio, è un esempio estremamente emblematico da questo punto di vista. Io mi riferisco soprattutto all'articolo 2 del disegno di legge, cioè ai profili soggettivi. A mio avviso, dopo aver approfondito particolarmente il tema — ed il tema è tanto scottante che in un mio lavoro sul *leasing* ho rinviato la trattazione dei profili soggettivi dell'istituto proprio perchè mi sembravano i più importanti, ma mi sembravano anche quelli ancora da approfondire, dal punto di vista soggettivo il *leasing* deve essere regolamentato, almeno con riguardo agli istituti o alle società abilitati ad esercitarlo, alla consistenza patrimoniale di essi e per certi versi — non mi voglio sbilanciare su questo punto — ai controlli da esercitare sulle società di *leasing*. La massa di denaro che le società di *leasing* manovrano è enorme, è una massa veramente consistente. Pertanto, può portare, se questo aspetto non è regolamentato, ad una serie di perturbamenti anche nel mercato monetario; con questa massa di denaro che viene immessa sul mercato i perturbamenti, ripeto, possono esserci. Non solo, ma c'è un pericolo, di cui vi sono state avvisaglie in alcune zone d'Italia: che società poco esperte, ma soprattutto società senza una base patrimoniale consistente e senza liquido disponibile, entrino nel mercato cominciando un'attività abbastanza buona, ma che non possono continuare e che non possono sostenere, con il pericolo non solo di turbare il mercato finanziario — e questo è un rischio che, data la mia specializzazione, non riguarda me personalmente — ma di provocare anche un profondo inquinamento. Tanto per fare un esempio, queste società poco serie possono dare in locazione beni strumentali, non dico di scarsa qualità, ma addirittura ristruttura-

ti: si è verificato qualche caso, sia pure molto raro; oppure possono dare beni che non corrispondono alle caratteristiche di avanzata tecnologia che le imprese conduttrici richiedono.

La regolamentazione del fenomeno, quindi, dal punto di vista soggettivo mi pare che sia un passo assolutamente improcrastinabile — mi dispiace di usare questo termine, ma mi pare che renda bene la situazione — per disciplinare: prima, il fenomeno del finanziamento delle imprese (non aver regolamentato le società finanziarie ha prodotto certi squilibri che tutti conosciamo); secondo, per dare serietà ad un fenomeno che può essere oggetto molto facilmente di inquinamento da parte di società poco serie o con scarsa consistenza patrimoniale; terzo, per consentire che sull'attività di queste società venga esercitata una qualche forma di controllo, sia pure *sui generis*, da parte di un ente abilitato.

Per quanto concerne il punto di vista oggettivo, certamente — io l'ho detto e l'ho scritto — noi abbiamo allo stato attuale delle cose gli strumenti per giungere a soluzioni abbastanza soddisfacenti.

Il disegno di legge — e mi pare che questo sia il suo maggiore pregio — pur privilegiando in un certo senso la natura locatizia dell'istituto, fa salve tutte le possibilità che l'istituto stesso offre, cioè evita l'inquadramento in schemi troppo rigidi. Esso, infatti, all'articolo 1, nel definire, o, più che nel definire, nel delineare la peculiarità della locazione finanziaria, ossia la locazione in funzione dell'impiego del bene — quindi il momento pregresso del contratto di locazione vero e proprio — fa salvi i tre momenti finali della locazione finanziaria. Cioè possibilità di acquisto del bene locato, possibilità di fare cadere il contratto, possibilità di rinnovare il contratto: abbiamo tutt'altro che un irrigidimento.

Mi rendo conto che l'istituto, estendendosi a campi merceologici in cui non era penetrato, ha bisogno di una sperimentazione, ma credo che questo tipo di regolamentazione, delineato nel disegno di legge, risponda alla giovinezza dell'istituto stesso e lasci la possibilità di correggere, senza troppo compro-

mettere, le eventuali distorsioni che poi la pratica dovesse rilevare.

Ma, ripeto, abbiamo già gli strumenti, diciamo di carattere interpretativo, per risolvere certi problemi; quindi l'aspetto importante da regolamentare è quello soggettivo. Vale a dire che, se volessimo individuare la peculiarità e il pregio di questo disegno di legge, oltre che nell'articolo 1 che definisce la locazione, dovremmo individuarli nell'articolo 2, dove c'è un aggettivo che potrebbe dare adito a polemiche. Si dice, infatti: « l'esercizio esclusivo di tale attività ». Su questo punto ci sono stati pareri piuttosto discordi, perchè l'esclusività nel campo delle società commerciali certamente non è la regola.

Perchè diciamo che è necessaria l'esclusività? È necessaria per i profili e per quelle ragioni che io esponevo prima a proposito delle necessità di regolamentare l'aspetto soggettivo del fenomeno. Cioè, una delle cose che oggi si dicono a proposito delle società per azioni che non esercitano il *leasing*, ma un'attività commerciale in generale, è proprio che il pluralismo delle attività che la società può contemporaneamente esercitare ha dato luogo a non poche degenerazioni e a fenomeni deteriori. Ricorderò solo un esempio, quello della possibilità per le società di prestare fidejussioni, che sollevò una serie di pronunce contrastanti della giurisprudenza e un'ampia polemica dottrina.

Ora, data la delicatezza dell'istituto in questione, data la specializzazione accentuata, data la massa di mezzi monetari che la società di *leasing*, diciamo, impiega continuamente come fine istituzionale della sua attività quotidiana, io credo che l'esclusività sia una salvaguardia necessaria, e una cautela. Anche perchè qui s'innesta — ma non vorrei sconfinare — l'altro problema dell'opportunità o meno di regolamentare distintamente i due fenomeni: il *leasing* operativo e il *leasing* finanziario.

Io ho perplessità notevoli, perchè il *leasing* operativo dal punto di vista della strutturazione giuridica non presenta i problemi del *leasing* finanziario. Il *leasing* operativo è agevolmente inquadrabile in uno dei contratti tipici del Codice civile, senza che questo suscitasse grossi problemi di carattere interpreta-

tivo, come invece li ha suscitati e li suscita il *leasing* finanziario. Poichè il *leasing* operativo è fatto normalmente dal produttore è un contratto di noleggio. Non debbo qui ricordare un caso di comune esperienza, il *leasing* delle macchine fotocopiatrici. Oggi si abbandona anche questo, perchè la maggior parte delle case ha cominciato a vendere le macchine fotocopiatrici, trovando da un certo punto di vista più conveniente l'alienazione, dati i fastidi che certi problemi di manutenzione comportavano. Ad ogni modo il *leasing* operativo, da un punto di vista tecnico-giuridico, è un istituto facilmente inquadrabile in uno dei contratti tipici. Certamente è una locazione, ma più probabilmente è un noleggio.

Il *leasing* finanziario, invece, data la commistione della fase precontrattuale (il mandato ad acquistare, da parte del futuro conduttore, un determinato bene per la propria utilizzazione); la peculiarità del momento finale (le tre possibilità cui ho eccennato); e dato il profilo funzionale, cioè il profilo tecnico del finanziamento, presenta problemi molto più grossi rispetto al *leasing* operativo.

Ecco perchè, secondo me, è importante evitare che il produttore stesso faccia il *leasing* finanziario. Certamente in questo caso il *leasing* finanziario perderebbe una delle sue caratteristiche peculiari: nella sostanza sarebbe sempre quello, ma sarebbe allora inutile regolamentare il fenomeno. Perchè se il produttore può egli stesso fare il *leasing*, l'istituto della vendita a rate con riserva della proprietà a che cosa serve? Allora, a questo punto, se volessimo concedere al produttore di fare il *leasing* finanziario, dovremmo dire che abbiamo già uno strumento adatto nel nostro Codice, regolato dagli articoli 1523 e seguenti, per cui non vi sarebbe bisogno di inserire nell'ordinamento giuridico italiano un nuovo istituto.

La tecnica del *leasing*, nei paesi in cui è nato, era completamente diversa; debbo dire che oggi la forma del *leasing* fatto dal produttore è abbastanza diffusa in quei paesi in cui il *leasing* finanziario è in atto, ma ritengo che si debba salvare la distinzione soggettiva fra l'impresa che produce e l'impresa che fa da intermediaria o finanziaria.

P R E S I D E N T E . Il professor Buoncore ha risposto con molta precisione e autorità al quesito n. 4: opportunità o meno di una precisa regolamentazione dell'istituto; e mi pare che abbia anche risposto al quesito n. 6: utilità di una particolare legge regolatrice del *leasing* finanziario o convenienza di un'unica legge regolatrice delle diverse forme di *leasing*.

I senatori che lo desiderano possono, quindi, formulare le loro domande.

P E T R E L L A . Vorrei chiedere al professore un chiarimento. Il *leasing* finanziario è praticato ora anche dagli istituti di credito?

B U O N O C O R E . Più precisamente da società che promanano da essi.

P E T R E L L A . Alcuni istituti di credito tengono a far sapere che tra le varie attività che essi svolgono c'è anche il *leasing*, che invece non c'entra con l'attività bancaria. Il criterio di esclusività verrebbe dunque ad incidere anche su questa attività svolta dagli istituti di credito?

B U O N O C O R E . Non mi pare sia un mistero per nessuno il fatto che in Italia le società di *leasing* che per prime hanno iniziato quest'attività, hanno alle spalle le banche. E mi pare, peraltro, che questo rientri anche nella logica del fenomeno, data la necessità di grosse masse liquide da impiegare nell'acquisto dei beni strumentali da locare.

Il problema che l'onorevole Petrella pone, a proposito dell'esclusività, a mio avviso può essere superato da questa considerazione: si capisce che le società di *leasing* sono — almeno alcune — emanazioni degli istituti bancari; ma l'esclusività tende ad evitare — certamente può essere una finzione, è bene essere chiari — che queste società che esercitano il *leasing* siano società poco serie. La professionalità, cioè, in questo campo deve essere elevata all'ennesima potenza ed allora mi pare che la esclusività possa tutelare quest'aspetto e, in un certo senso, possa tutelare anche coloro che fruiscono dei servizi delle società di *leasing*.

I potenziali conduttori e fruitori, cioè, possono essere indotti a contrattare quando sanno di trattare con una società la cui emanazione da una banca può dare luogo a considerazioni di altro genere, ma non a considerazioni di scarsa consistenza patrimoniale. Quando facevo l'esempio delle società finanziarie, volevo dire che, a prescindere dai giudizi sulle grosse finanziarie, se io contratto con una grossa finanziaria so benissimo che almeno la serietà dell'operazione e la professionalità sono fuori discussione. Se invece mi metto nelle mani di una finanziaria « da strapazzo », posso anche essere indotto a farlo, perchè mi concede dei tassi migliori, e una serie di condizioni favorevoli, ma tutto questo col rischio di perdere completamente il capitale investito.

Nella logica del progetto, secondo me, la esclusività tende proprio a salvaguardare, in un certo senso, la serietà e la professionalità. Così almeno la interpreto io, ma è un'interpretazione personale e come tale opinabile.

P E T R E L L A . Vorrei un altro chiarimento. L'articolo 2 del disegno di legge prevede un controllo da parte della Banca d'Italia. Le garanzie cui lei faceva riferimento erano non solo finanziarie — buon esito finanziario dell'operazione — ma anche di natura tecnica, relativamente alla qualità dei beni che dovrebbero essere forniti. Le consta che nelle legislazioni estere o nella prassi operativa siano stati previsti degli appositi controlli di natura tecnica oltre che finanziaria?

P R E S I D E N T E . Per il controllo c'è un quesito specifico.

B U O N O C O R E . Il problema sollevato dal senatore Petrella, secondo me, più che al controllo preventivo attiene all'articolazione tecnica delle norme di salvaguardia del conduttore. Mi rendo conto che è anche un problema generale, proprio perchè una società seria che, risponde a certi requisiti, ha tutto l'interesse poi di fornire beni che rispondono a certe caratteristiche tecnologiche. Il problema, però, ha anche un aspetto successivo, sul piano della concreta attuazione del

rapporto, dei mezzi di difesa che il conduttore ha contro l'eventuale inidoneità della cosa all'uso che intende farne.

Posso dire alla Commissione che esiste una prassi. Onde evitare, cioè, che la società di *leasing* sia coinvolta in prima persona in questa diatriba tra il venditore del bene e il fruitore — diciamo così per non dare connotazione al rapporto — si usa mettere in contatto diretta il produttore del bene e il conduttore dello stesso bene, affinché le controversie sulla idoneità del bene a soddisfare certe esigenze o sui vizi del bene stesso, possano essere composte. E mi consta che un grosso contenzioso, da questo punto di vista, non esiste, sebbene i beni forniti siono decine di migliaia. Non solo, ma il fatto che finora il mercato non sia stato inquinato da società poco serie, da società senza consistenza, insomma da società-fantasma, è certo una riprova di quanto ho detto sopra. Intendiamoci, non tutte possono ritenersi immuni; ma quelle che fino adesso hanno realizzato concretamente l'istituto non si sono esposte ad accuse di sorta.

N E N C I O N I . Ho ascoltato con interesse la diagnosi del professor Buonocore sul fenomeno. Ora io sarei meno d'accordo, nel caratterizzare l'istituto e sottolineare tutta la problematica che ella ha esposto, sulla soggettività, cioè sul creare un istituto gestito esclusivamente da determinate categorie, che la legge dovrebbe poi definire.

Il problema base, a mio giudizio, in questo fenomeno ormai noto in tutto il mondo — nasce negli USA e si diffonde quindi anche in tutta l'Europa, per cui esiste una vasta esperienza — è quello di una carenza di disciplina dell'istituto; carenza che quando esso aveva dimensioni di poco conto era accettabile ma che oggi penso non lo sia più, date le dimensioni assunte dal fenomeno, il quale parte dai beni strumentali ed arriva agli immobili; addirittura si parla di *leasing* agricolo, ma senza definirne esattamente i contorni. Il punto essenziale, a mio avviso, è qui. L'unica esigenza che io vedo, circa l'intervento di una disciplina ferrea, è quella delle fonti di provvista dei mezzi finanziari, perchè, quando noi parliamo di esclusività e sot-

tolineiamo l'esigenza dei requisiti soggettivi, dobbiamo avere riguardo a quelle fonti, che denotano la serietà dei soggetti. Quando concepiamo, cioè, una limitazione della facoltà di esercitare il *leasing* a determinate categorie da stabilire, dobbiamo avere riguardo solo a quel dato essenziale dell'origine e dell'equilibrio, diciamo, nel rapporto delle fonti di provvista.

Io sarei pertanto per regolamentare l'istituto, lasciando poi una certa elasticità. Perchè quando stabiliamo che una società deve avere una attività esclusivamente diretta al *leasing* finanziario, noi fissiamo un limite, mentre non possiamo prevedere l'avvenire: con la presente fluidità della situazione economica non sappiamo, che cosa riservi il futuro alle società in questione. Del resto, sul fatto di limitare l'attività a determinati settori, abbiamo una cattiva esperienza nella nostra legislazione relativamente alle società finanziarie; e una esperienza ancora peggiore relativamente ai fondi di investimento; una esperienza infine pessima in altri settori. Non vorrei quindi che il *leasing* finanziario, attraverso una concezione dell'istituto troppo ristretta, senza una ricostruzione dinamica degli istituti e delle esperienze già operanti in varie parti del mondo, ci portasse ad una disciplina sterile.

B U O N O C O R E . Sono d'accordo per quanto concerne il profilo oggettivo, ma non per quello soggettivo. Perchè occorre l'esclusività? Questa secondo me, ha un duplice scopo. L'esclusività può evitare il fenomeno del *leasing* del produttore, ed allora non sarebbe più *leasing*: se stabiliamo che le società esercenti il *leasing* possono farlo quale attività esclusiva, anzitutto evitiamo tale possibilità. Voglio cioè dire che l'attività di *leasing* non ritengo irreggimenti ed inquadri troppo nettamente il settore, ma certo essa richiede un'alta specializzazione professionale, soprattutto nel *leasing* di azienda, per la scelta dei macchinari, la loro conoscenza, il fatto che alcuni di essi sono estremamente sofisticati. In secondo luogo, l'affermare che il *leasing* deve essere esercitato da società per azioni mi sembra offra, da un punto di vista obiettivo, delle garanzie.

Sono d'accordo sull'approvvigionamento delle fonti monetarie, ma penso che possiamo raggiungere lo scopo solo dando una connotazione precisa al soggetto abilitato al *leasing* e, soprattutto, sottoponendolo ad un organo di controllo specialistico, come la Banca d'Italia. Altre ipotesi sul piano della individuazione del controllo si possono fare, ma la più rilevante deve essere quella pubblica, soprattutto se il *leasing* dovesse estendersi alle opere pubbliche, dati gli ostacoli di ordine normativo. Una certa prassi si era già diffusa in alcune regioni italiane e sarebbe andata avanti; ma si è fermata perchè non venivano approvati i contratti relativi. Insomma tutto questo richiede l'individuazione del soggetto, ed un'individuazione abbastanza precisa.

Il profilo oggettivo, invece, mi preoccupa di meno, soprattutto perchè potrebbero nascere varie forme di garanzia. È uscito di recente un libro interessantissimo su tutte le nuove forme di garanzia e finanziamento che la prassi italiana ed estera hanno adottato in questi ultimi anni, soprattutto con riferimento al sistema tedesco ed a quello americano. La parte oggettiva, quindi, la lascerei nella forma in cui è proposta, lasciando all'interprete la risoluzione di certi problemi. Ad ogni modo, in proposito, accetterei l'elasticità di cui si parlava, mentre l'esistenza di certi requisiti nel soggetto è necessaria, a mio avviso, per soddisfare la chiarezza circa le fonti di approvvigionamento.

Il fatto che non siano state realizzate alcune normative finanziarie ha fatto sì che oggi l'attività finanziaria non sia più quella che era. Il non avere posto limiti di oggetto nè concepito un controllo ha profondamente inquinato, secondo me, il mercato. Quindi l'articolo 2, opportunamente emendato, può assolvere proprio alla funzione di calmierare il mercato e di evitare gli inquinamenti.

N E N C I O N I . Io comprendo le ragioni che hanno ispirato la sua valutazione, ma non possiamo prescindere dal fatto che è la realtà a determinare le scelte. E lei sa bene che cosa è accaduto nella realtà: abbiamo la Banca commerciale e la Caboto; la Caboto agisce e la Banca commerciale copre. Lo stes-

so accade per altre società. Bisogna quindi giungere ad una scelta politica: noi stiamo parlando di una valutazione giuridica di determinate necessità, ma la realtà già ci offre accoppiamenti evidenti per ragioni di profitto.

Ora, per una scelta di carattere normativo e di carattere giuridico, penso che quell'elasticità di cui parlavamo debba esserci, altrimenti è facile arrivare di fatto alla violazione di legge senza violarla effettivamente, ma con una violazione virtuale, come avviene nella realtà di oggi.

P R E S I D E N T E . L'argomento costituirà oggetto d'esame da parte delle Commissioni riunite e poi dell'Assemblea. Dal punto di vista scientifico mi sembra che il professore non abbia nulla da aggiungere.

B U O N O C O R E . Nulla.

F A E D O . Vorrei rivolgere una domanda al professore. Nel caso di società di *leasing* che abbiano alle spalle delle banche non dovrebbero esservi problemi di liquidità; ma qualora si tratti di una finanziaria che si procuri per proprio conto i capitali, e nel caso di locazioni lunghe — stabilimenti o beni immobili in genere — non esiste il pericolo che, ad un certo momento, l'immobilizzo di capitali possa essere rilevantisimo ed il capitale liquido, in proporzione, molto basso? Di fronte al panico dei sottoscrittori, che garanzie vi sono? Non c'è il pericolo che le suddette società tendano a diventare una serie di « catene di Sant'Antonio », cioè a dilatarsi sempre di più per far fronte ad eventuali richieste di liquidità? Vorrei sapere se vi sono tecniche di difesa del risparmiatore che investa.

B U O N O C O R E . La Questione riguarda più il dottor Ruozi che me, investendo la materia bancaria, sulla quale ho scarsa competenza. Dal punto di vista giuridico gli strumenti sono quelli che hanno tutti i risparmiatori nei rapporti con banche e finanziarie. Oltre a questo non posso andare, perchè dovrei fare delle considerazioni personali, senza il pregio della professionalità.

COMMISSIONI RIUNITE

1° RESOCONTO STEN. (10¹ ottobre 1978)

P R E S I D E N T E . Poichè non vi sono altre domande sull'argomento, chiediamo al professor Buonocore di illuminarci sul punto n. 5) del questionario: « Necessità o meno di un controllo pubblico sull'attività di *leasing*, o addirittura sulle imprese che la esercitano ».

B U O N O C O R E . La seconda parte del quesito coinvolge forse un problema estremamente scottante: il controllo dell'ente pubblico deve essere un controllo di mera legittimità, per l'ammissione nell'albo delle società di *leasing* e per la permanenza dei requisiti nel corso della vita delle società stesse, o invece deve essere un controllo eguale a quello che la Banca d'Italia esercita sulle altre banche? Tutto dipende dalla soluzione di tale problema, che in un certo senso influisce anche sulla formulazione dell'articolo 2, perchè si tratta di porre limitazioni di carattere operativo.

Quale dei due controlli è più opportuno? Noi non siamo certamente di fronte ad un'attività bancaria nel senso pieno dell'espressione: si tratta di una sorta di finanziamento, ma di un finanziamento abbastanza individuato. Ora, il problema vero è quello sollevato poc'anzi dal senatore Nencioni, cioè quello delle fonti di approvvigionamento. Pertanto posso porre in termini problematici la questione: se cioè il Parlamento ritiene — come mi pare importante — che tutte le attività comunque finanziarie o di finanziamento debbano essere sottoposte ad un certo controllo, allora certamente il controllo deve estendersi alla legittimità dell'impiego dei mezzi monetari. Altrimenti un controllo che fosse limitato soltanto all'accertamento dei requisiti prescritti — minimo di capitale, forma della società, esclusività dell'oggetto — in altri termini, una sorta di controllo omologatorio, non avrebbe senso; sinceramente parlando, sarebbe un controllo *inutiliter factum* perchè si tratterebbe dello stesso controllo che esercita il tribunale. Sarebbe insomma una ripetizione. Quello che è successo in tema di cooperative credo peraltro che sia noto a tutti: soltanto la legge del 1971 ha risolto la duplicazione dei controlli esistente e quindi i conflitti fra ammi-

nistrazione e giurisdizione. Si tratta pertanto — e questo potrebbe essere visto anche in un secondo momento oppure in un regolamento: si tratta evidentemente di vedere dal punto di vista tecnico quale strada scegliere — di delimitare gli ambiti del controllo, ma è certamente necessario fare del controllo stesso qualcosa di più consistente.

S P E R A N Z A , sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia. Lei ritiene cioè che il controllo così come previsto nel disegno di legge in esame non sia sufficiente?

B U O N O C O R E . Questo che è stato stabilito nel disegno di legge è un controllo di mera legittimità. In proposito peraltro il professor Ruozi, che è particolarmente competente in materia, potrà dare delle delucidazioni maggiori. Si tratta comunque di vedere a che cosa assimiliamo queste imprese: se le avviciniamo alle banche, allora è conseguente, in un certo senso, parafrasare il controllo previsto nel decreto del 1936, convertito nella legge del 1938; se invece riteniamo che l'Albo sia soltanto uno strumento di carattere psicologico — non vorrei usare una espressione poco tecnica — per calvierare il mercato e mantenerlo serio — esisterebbe sempre infatti il controllo di legittimità della Banca d'Italia — allora il controllo prefigurato nel disegno di legge di cui ci stiamo occupando mi pare che sia senz'altro sufficiente.

P R E S I D E N T E . Se gli onorevoli colleghi ritengono di non dover porre altre domande a questo proposito, si può senz'altro passare all'ultimo quesito « osservazioni sul disegno di legge in esame », al quale del resto, per una certa parte almeno, il professor Buonocore ha già risposto. Ha comunque ulteriori osservazioni da fare al riguardo?

B U O N O C O R E . Non mi pare. Direi anzi che il disegno di legge risponde a certi requisiti di stringatezza che non tutti i disegni di legge hanno e quindi, da questo punto di vista, oltre che per il merito, è senz'altro apprezzabile. In linea di massima, pertanto, lo condivido.

COMMISSIONI RIUNITE

1° RESOCONTO STEN. (10¹ ottobre 1978)

S P E R A N Z A , *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Da parte dell'Ufficio legislativo del Ministero di grazia e giustizia sono state fatte alcune osservazioni al testo predisposto, che vorrei sottoporre al professore Buonocore. Ho fatto riferimento all'Ufficio legislativo del Ministero perchè alcune di queste osservazioni non sono da me condivise.

In particolare, per quanto riguarda le singole disposizioni, si osserva quanto segue: « L'articolo 3 sembra il più criticabile. Il primo comma esclude l'applicabilità ai contratti di locazione finanziaria degli articoli 1373, 1526, 1579, 1585, 1617, 1622 e 1627 del Codice civile. Per quanto in particolare concerne l'articolo 1526 del Codice civile va rilevato che questa disposizione — che riguarda la vendita con riserva della proprietà, ma si estende, per la previsione del terzo comma, alla locazione, quando sia convenuto che al termine di essa il conduttore acquisti la proprietà — regola la risoluzione per il mancato pagamento delle rate del prezzo ed è posta a tutela del compratore, stabilendo che questi ha diritto alla restituzione delle rate pagate e che " qualora sia convenuto che le rate pagate restino acquisite al venditore a titolo d'indennità, il giudice secondo le circostanze può ridurre l'indennità convenuta ".

« Si tratta dunque di una disposizione che forse può risultare non del tutto adeguata alla locazione finanziaria, ma di cui non può correttamente escludersi l'applicabilità senza provvedere a dare un'altra appropriata regolamentazione alla risoluzione del contratto, in modo da garantire il conduttore che, nella specie, è il contraente più debole. Se, infatti, si considera che nella locazione finanziaria il complesso dei canoni per la durata del contratto è generalmente commisurato al prezzo del bene — di cui si prevede il possibile trasferimento in proprietà — ci si rende conto che, specie se la risoluzione avviene nel periodo finale del rapporto, si determina una situazione economicamente più svantaggiosa per il conduttore — che perde il diritto di acquistare il bene — di quanto può essere giustificato dal suo inadempimento, e per la quale occorre quindi un corret-

tivo, del tipo di quello previsto dall'articolo 1526, secondo comma, del Codice civile ».

Vorrei sentire qual è la sua opinione in proposito.

B U O N O C O R E . Io ritengo invece che proprio per certe interpretazioni che sono state date del contratto di *leasing* finanziario, l'esclusione dell'applicazione dell'articolo 1526 del Codice civile debba essere esplicita. Vorrei peraltro sgombrare il campo dal problema relativo all'ultimo comma dell'articolo 1526, il quale storicamente è stato introdotto per stroncare un fenomeno che sotto il vecchio Codice civile era piuttosto usuale: la simulazione cioè, dietro un contratto di locazione, di un contratto di vendita. In questo caso mi pare, invece, innanzitutto che un'ipotesi del genere si possa escludere, perchè, se c'è una peculiarità del contratto di *leasing*, questa è che l'opzione di acquisto è proprio in fine di rapporto e non c'è un regime di trasferimento automatico del bene al pagamento dell'ultima rata di prezzo, in quanto comunque l'esercizio dell'opzione ci deve essere. Si può dire quanto si vuole che è un elemento formale, ma — ripeto — una manifestazione di volontà di soggetto intesa ad acquistare il bene locato ci deve essere; ritengo che il *leasing* finanziario non possa essere regolato dalla legge alla maniera della vendita con riserva della proprietà.

Voglio però dire che questo risponde anche ad un requisito di funzionalità del *leasing*; io dico cioè che è veramente effettiva questa scelta finale, perchè solo nel momento della fine del rapporto, quando cioè il bene sarà valutabile per quello che è, per quello che ancora residua come valore, per quello che potrà servire in futuro, il conduttore ha la possibilità di valutare se acquistare o non acquistare il bene stesso.

Mi rendo conto che forse, tecnicamente, l'esclusione dell'applicazione dell'articolo 1526 del Codice civile prevista al primo comma dell'articolo 3 del disegno di legge in esame è un po' troppo forte, ma questa esclusione certamente vuol fornire un chiaro elemento di valutazione anche a coloro che dovranno poi interpretare la legge, per evitare che si

possa fare un'assimilazione, che indubbiamente sul piano funzionale si potrebbe anche fare, ad una vendita a rate. Sul piano tecnico, la prestazione principale, invece, secondo me, è quella del godimento. In altri termini, l'impresa utilizzatrice veramente vuol godere del bene; ed allora la difesa del conduttore è innanzi tutto una difesa che si può realizzare attraverso gli strumenti ordinari, ricorrendo cioè alla tutela generale costituita, ad esempio, dall'articolo 1453 del Codice civile. Non vedo infatti perchè il conduttore, alla fine del rapporto, non possa, se del caso, azionare questa norma, che è una norma certamente — diciamo così — di applicazione generale a tutti i contratti sinallagmatici; ora, poichè questo lo sarà in futuro, quando dovesse eventualmente essere regolamentato, io ritengo che il rimedio della risoluzione ex articolo 1453 del Codice civile sia senza altro applicabile.

Voglio dire inoltre, dal punto di vista sociologico — faccio della sociologia del diritto e non della sociologia *tout court* — che il conduttore del bene nella locazione finanziaria è certamente in una posizione, per così dire, più debole di fronte all'impresa di *leasing*; non è però neanche lontanamente paragonabile al conduttore di un qualsiasi bene, perchè egli stesso è un imprenditore e quindi conosce le regole del mercato e sa come difendersi, prima che sul piano giuridico, proprio sul piano economico, sul piano della contrattazione e della trattativa precontrattuale.

Ripeto però che i motivi per i quali l'applicazione dell'articolo 1526 del Codice civile deve essere esclusa sono essenzialmente da ricercarsi nel fatto che non c'è il trasferimento automatico della proprietà al pagamento dell'ultima rata di prezzo e nel fatto che possono riprendere vigore tecnicamente tutti i rimedi generali contro gli inadempimenti eventuali dell'impresa di *leasing*.

S P E R A N Z A , *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Un'altra osservazione dell'Ufficio legislativo del Ministero, sulla quale vorrei conoscere l'opinione del professore Buonocore, è la seguente:

« Gli articoli 1579, 1585 e 1617 del Codice civile prevedono responsabilità ed obblighi

del locatore, che non si vede perchè debbano essere totalmente esclusi per la locazione finanziaria.

In particolare se si considerà che per l'articolo 1585, primo comma, del Codice civile " il locatore è tenuto a garantire il conduttore dalle molestie... arrecate da terzi che pretendono di avere diritti sulla cosa " e che la molestia di diritto può, ad esempio, avvenire da parte del terzo dal quale il locatore ha acquistato la cosa ovvero da parte di chi sostiene di essere titolare quale conduttore di altro rapporto di locazione, non si vede come possa escludersi in casi siffatti la garanzia del locatore ».

B U O N O C O R E . Per quanto riguarda l'ultima parte, cioè per quanto riguarda una contemporaneità di diritti sullo stesso bene, dirò che ovviamente qualsiasi conduttore si può difendere nei confronti della società locatrice, perchè nel caso in questione questa deve avere evidentemente locato lo stesso bene a due persone diverse. Mi pare quindi che in questo caso valgano tutti i principi generali relativi alla pubblicità, e via dicendo.

Per quanto riguarda poi in particolare la esclusione della applicazione dell'articolo 1585, primo comma, del Codice civile dirò che le stesse società di *leasing* danno di questo una spiegazione abbastanza coerente, nel senso cioè che loro escludono pattiziamente queste garanzie proprio perchè mettono in contatto diretto il conduttore ed il produttore del bene: un rapporto diretto per il quale — l'ho anche spiegato in termini giuridici, anche se so che si tratta di una spiegazione un poco formale — si produce, virtualmente, una sorta di delegazione della società di *leasing* al conduttore perchè agisca direttamente contro il produttore, quasi una surrogazione cioè del conduttore nei diritti e ragioni dell'operatore finanziario del *leasing* verso il produttore.

P R E S I D E N T E . Giunti a questo punto, poichè nessun altro domanda di parlare, ritengo che possiamo licenziare il professor Buonocore, scusandoci per averlo disturbato e ringraziandolo sentitamente per il contributo scientifico che ha voluto dare al nostro

lavoro e del quale gli siamo profondamente grati.

Viene introdotto il professor Roberto Ruozi, ordinario di economia delle aziende di credito dell'Università Bocconi di Milano.

(Segue PRESIDENTE). Ritengo che potremmo leggere al professor Ruozi, che ringraziamo vivamente per aver accolto il nostro invito, tutti i quesiti già predisposti — anche se il professore Ruozi, per lo meno formalmente, ne è già a conoscenza — in modo che possa dare una risposta generale, per poi eventualmente soffermarsi sui punti non sufficientemente chiariti.

Si richiedono chiarimenti ed informazioni sui seguenti punti: casi concreti dell'utilizzazione dell'istituto; dimensioni attuali del fenomeno, anche in confronto degli anni passati; problemi dell'utilizzazione del *leasing* da parte di enti pubblici, con riferimento alle norme sulla contabilità di Stato e sulla approvazione delle opere pubbliche; opportunità o meno di una precisa regolamentazione dell'istituto; necessità o meno di un controllo pubblico sull'attività di *leasing*, o addirittura sulle imprese che la esercitano; utilità di una particolare legge regolatrice del *leasing* finanziario (o convenienza di una unica legge regolatrice delle varie forme di *leasing*); osservazioni sul disegno di legge in esame.

RUOZI. Ringrazio per la possibilità che mi è stata data. Chiarisco subito la mia estrazione: io non sono un giurista, sono un aziendalista e dovrei essere esperto di questioni di gestione finanziaria. Pertanto nel mio intervento accentuerò, soprattutto, questi aspetti, lasciando ai colleghi giuristi disquisizioni più o meno fini in materia giuridica.

Quanto al primo punto direi che la prassi ormai conosce questa operazione in modo estremamente preciso e diversificato. Credo, anche se la cosa è forse parzialmente oziosa perchè è molto ben chiarito nella premessa al disegno di legge, che occorra distinguere chiaramente soprattutto fra *leasing* operativo e *leasing* finanziario. Il primo è niente

altro che una vendita di un servizio in cui, guarda caso, c'entra anche la cessione in *leasing* di un bene strumentale; ma nella qualificazione del *leasing* operativo hanno fondamentale importanza i servizi aggiuntivi, la manutenzione, la fornitura di un addetto alla macchina, la fornitura di carburante, eccetera, che stanno a configurare il canone di *leasing* come un canone lordo, perchè comprende nel prezzo del *leasing* il complesso della prestazione di questi servizi. È quindi un'operazione che di finanziario non ha praticamente nulla, anche se ha un riflesso finanziario evidente nel senso che chi vende la fotocopiatrice, un trattore o una macchina utensile o una gru ovviamente non ha l'impegno finanziario che dovrebbe viceversa avere se comperasse quel bene o se lo prendesse in locazione. L'operazione di *leasing* finanziario è viceversa una operazione finanziaria pura, è un'operazione di intermediazione e quindi le società che la esercitano vanno, a mio avviso, configurate come intermediari finanziari, tanto è vero che di servizi non se ne occupano minimamente e nella stragrande maggioranza dei casi non vedono neppure il bene o i beni oggetto delle loro negoziazioni, che vengono direttamente contrattati tra il cosiddetto conduttore e il produttore del bene. Questo è fondamentale, per cui quando si parla anche al punto 6) dell'utilità di una particolare legge regolatrice del *leasing* finanziario o invece di un'unica legge regolatrice delle varie forme di *leasing*, a mio avviso andrebbe chiaramente specificato che non si tratta di *leasing operativo*. Questo può far sorgere alcune questioni riguardanti il fatto che esiste — o non esiste, ritornerò dopo su questo argomento — un albo di aziende che fanno esclusivamente questo tipo di attività; il che potrebbe far pensare alla esclusione di fatto dei produttori di beni che potrebbero, mancando una norma così restrittiva, fare essi stessi *leasing* finanziario. Ecco, credo che a questo riguardo vi sia sostanzialmente un equivoco. A mia conoscenza non esistono di fatto, se non in casi del tutto marginali, produttori che fanno il *leasing* finanziario; quando i produttori hanno voluto utilizzare il *leasing* fi-

nanziario per i beni da loro prodotti, hanno provveduto a creare le loro società: la FIAT fa il *leasing* tramite una società apposita. Quelli che lo fanno direttamente fanno del *leasing* operativo, almeno nella stragrande maggioranza dei casi; non escludo che ci possano essere eccezioni, ma sono effettivamente eccezioni del tutto marginali. Può anche trarre in inganno, forse, la diffusione, specie in questi ultimi tempi, nell'ambito del *leasing* finanziario, del *leasing* convenzionato che apparentemente è fatto dal produttore, ma di fatto non lo è.

Mi spiego: aziende che producono beni strumentali di dimensioni generalmente modeste, di 5, 10, 15 milioni l'uno, ma talvolta anche di 20, 25, e che tradizionalmente piazzavano sul mercato questi macchinari o a credito, oppure con pagamento secondo le normali consuetudini commerciali, da un po' di tempo a questa parte offrono anche questi beni in *leasing*, cioè anziché fare la dilazione di pagamento, che ovviamente implica per loro l'approvvigionamento dei fondi per finanziare l'operazione a credito, fanno una convenzione con la società di *leasing*, ricevono un affidamento di un *plafond*, diciamo 500 milioni, e automaticamente mandano i propri venditori in giro offrendo il macchinario in *leasing*, garantendo moralmente il buon fine dell'operazione e assumendosi viceversa la garanzia del recupero del bene in caso di insolvenza da parte del conduttore. In questo caso, quindi, apparentemente sembrerebbe che il produttore-venditore faccia del *leasing* in proprio, ma di fatto il contratto è sempre stipulato fra l'utilizzatore fiscale, cioè il conduttore, e la società di *leasing*. Quindi, anche in questo caso, che apparentemente potrebbe sembrare *leasing* fatto direttamente dal conduttore, di fatto si tratta di un'operazione finanziaria, tanto è vero che la logica dell'operazione è la seguente: io venditore di macchine, se vendessi a credito, mi indebiterei: invece di indebitarmi per far credito al cliente, ottengo l'intervento della società di *leasing* finanziario che si assume il finanziamento dell'operazione. Ho accennato a questa operazione perchè, ripeto, può creare qualche perplessità o qualche possibilità di equivoco.

Il concetto chiave per una legislazione sulla materia mi sembra che sia che per il *leasing* operativo non esiste alcuna necessità di regolamentazione, visto che esistono attualmente gli strumenti giuridici per regolamentarlo quanto al *leasing* finanziario esso è tutt'altra cosa anche nello spirito. Nell'ambito del *leasing* finanziario vi sono delle distinzioni: ho già accennato al *leasing* convenzionato, ma è noto che esiste tutta un'altra serie di particolarità: *leasing* mobiliare oppure immobiliare, *leasing* pubblico, *leasing* promozionale, *lease-back*, cioè acquisto di macchinari o di immobili da parte di una società di *leasing* e ricezione dello stesso bene in *leasing* al venditore originario, il quale in pratica in questo modo ha una iniezione di liquidità, che gli serve per ristrutturare la sua azienda. Questo è estremamente importante, perchè si va diffondendo in Italia, e perchè in fin dei conti è stato il motivo fondamentale che ha consentito al *leasing* di svilupparsi negli Stati Uniti dopo la seconda guerra mondiale. Come è sorto il *leasing* sostanzialmente? All'indomani della seconda guerra mondiale negli Stati Uniti vi era un fabbisogno enorme di finanziamenti per la riconversione dell'apparato produttivo nazionale. Tutto ciò ci interessa perchè ci troviamo anche noi in una situazione di riconversione. Vi era un grande bisogno finanziario delle imprese, la mancanza di un sistema di credito a medio e a lungo termine, l'esistenza viceversa di grosse compagnie di assicurazione, con grossi fondi-pensione, cioè una grande liquidità, che però non erano autorizzate a investire in immobili industriali, perchè la legge lo vietava. Ebbene, una semplice modificazione della legge che disciplinava gli investimenti delle compagnie di assicurazione, dei *trust*, eccetera, ha fatto sì che queste si siano buttate nell'acquisto di immobili industriali e nella contemporanea cessione in *leasing* agli utilizzatori-conduttori. Questo ha consentito di dirottare la liquidità e di far sì che un'operazione finanziaria sostanzialmente nuova avesse uno sviluppo considerevole, al punto che oggi la percentuale di nuovi investimenti americani finanziata a *leasing* oscilla tra il 18 e il 20 per cento. Quindi, quasi un quinto degli in-

vestimenti negli Stati Uniti è finanziato in questo modo.

Per passare subito al problema delle dimensioni, visto che dagli atti della Commissione mi pare siano emerse alcune perplessità sull'espansione del *leasing*, dovrei rilevare che queste perplessità sono forse infondate, e poichè l'anno di base è il 1974, nel quale poi ci sarebbe stata una diminuzione, ricordo che in termini di valore, rispetto agli anni precedenti, le percentuali di incremento del *leasing* in Italia nel 1974 rispetto al 1973 sono del 50 per cento, nel 1975 rispetto al 1974 sono del 29 per cento, nel 1976 rispetto al 1975 del 60 per cento, nel 1977 rispetto al 1976 del 50 per cento, il che mi fa ritenere che il fenomeno non sia affatto in recessione ma sia viceversa in espansione; è vero che c'è stata l'inflazione e che occorrerebbe depurare questi dati dall'inflazione, è anche vero, se vogliamo, che questi tassi d'incremento sono inferiori a quelli precedenti perchè nel 1973 abbiamo avuto un incremento annuo del 154 per cento, nel 1971 del 100 per cento, nel 1969 del 185 per cento, ma in primo luogo, partivamo da livelli molto più bassi, dai quali aumentare era facile, in secondo luogo effettivamente dopo il 1974 vi sono state diverse cose che hanno complicato la vita anche alle società di *leasing* e alle imprese. Però, grosso modo, sempre considerando unicamente il *leasing* finanziario, ormai si tratta di più di 55.000 contratti stipulati, per un importo complessivo, a fine aprile 1978, di 2.041 miliardi. Quindi, direi che non è più un fenomeno che può essere considerato marginale nella finanza italiana, è un fenomeno di base. Facendo alcune comparazioni internazionali, per vedere come l'Italia si situa rispetto agli altri paesi, possiamo dire che ci situiamo ai massimi vertici del tasso di sviluppo. Leggo le cifre dei paesi presi in considerazione. I dati riguardano il 1977 rispetto al 1976. La cifra dell'Italia può stupire: Belgio, Spagna, Lussemburgo e Svizzera hanno avuto un incremento del 10 per cento; Germania, Danimarca, Francia e Olanda del 15 per cento; la Svezia del 20 per cento; l'Italia del 24 per cento. Soltanto Regno Unito, Irlanda e Norvegia hanno avuto uno svi-

luppo maggiore del nostro, situato al 25 per cento, ma prossimo al nostro. Quindi, si tratta di un istituto consolidato e — se mi è consentito fare qualche previsione — debbo ritenere che le possibilità di sviluppo siano molto buone.

Nei primi quattro mesi di quest'anno sono state fatte operazioni per circa 215 miliardi. Ora, se si considera la stagionalità, si sa che nei primi quattro mesi dell'anno si fa sempre poco nelle banche e nelle società finanziarie. Siamo quindi in perfetta linea con l'anno scorso, il che significa che il recupero che ci sarà, per soli motivi stagionali, nella seconda parte dell'anno farà sì che anche quest'anno avremo un tasso di incremento abbastanza importante.

Che d'altra parte il *leasing* sia ormai un dato acquisito lo si può notare anche da un fatto — che sarà certamente noto alla Commissione — e cioè che è stato addirittura codificato nella raccolta degli usi della provincia di Milano, fatta a cura della locale Camera di commercio, fin dal 1975. Come loro sanno perfettamente, negli usi vengono codificati solo i contratti che, o per un modo o per l'altro, hanno una prassi diffusa e consolidata. Quindi, il fatto che la Camera di commercio di Milano abbia provveduto a questo testimonia che il *leasing* è entrato ormai nella vita di tutti i giorni.

Perchè sono ottimista sulle possibilità di sviluppo del *leasing*? Per un fatto fondamentale: perchè interessa sommamente gli imprenditori. Questa è una cosa che non dovrete trascurare nel vostro lavoro. Leggendo i vostri atti e, in generale, discutendo del *leasing*, si nota che si fa sempre riferimento alle società del *leasing*, quasi che fosse un loro interesse, quello di svilupparlo. Certo, è interesse delle società del *leasing* svilupparsi, ma è soprattutto un interesse degli operatori economici che, d'altra parte, se non avessero questo interesse non avrebbero stipulato una massa così ampia di contratti. Quindi, l'interesse preciso dell'operatore esiste, perchè, in primo luogo, è una operazione estremamente veloce: in 30-35 giorni si riesce normalmente ad avere la macchina a casa. Ora, chi ha una certa dimestichezza con le procedure di finanzia-

mento alternativo, ad esempio il mutuo a medio termine, anche non agevolato, sa che occorrono spesso dei mesi; quando poi il mutuo è agevolato si tratta addirittura di anni! Ora, se l'impresa è efficiente, al momento in cui decide di ricorrere all'operazione, l'imprenditore riesce ad avere la macchina in casa nell'arco di 30-35 giorni. Sempre ammesso, però, che abbia le idee chiare, perchè ciò è fondamentale. Cioè, l'imprenditore deve avere le idee perfettamente chiare su ciò che vuole, su quale tipo di macchina vuole, su quale deve essere il suo fornitore, su quale utilizzo vuole fare di questa macchina. Tutto questo lascia totalmente indifferente la società di *leasing*, nel senso che essa si limita di norma a valutare il cliente e, una volta valutato il cliente e valutata la macchina, che deve avere una certa fungibilità, per cui, nel caso di insolvenza del conduttore, possa essere rivenduta sul mercato dell'usato, non entra nel merito del fatto che la macchina sia buona o meno, che gli vada bene o meno, ma lo lascia totalmente libero di negoziare con il produttore del bene, fornendogli anzi un servizio aggiuntivo. Altro fatto, che non è trascurabile, è che il conduttore riesce ad ottenere il bene ad un prezzo inferiore a quello che otterrebbe lui, in primo luogo perchè la società di *leasing* è in genere un grande acquirente, e quando uno acquista mille trattori anzichè uno solo riesce a spuntare prezzi minori; in secondo luogo, perchè la società di *leasing* paga per contanti, mentre il fatto stesso che il conduttore ricorre al *leasing* vuol dire che non ha soldi. Ora, è anche vero che alcune società di *leasing* non ristornano al cliente lo sconto ottenuto, ma di norma questo ristoro avviene, e quindi al conduttore viene caricato solo il prezzo netto, che rappresenta, pertanto, un notevole beneficio.

L'imprenditore si trova di fronte ad una operazione veloce e tagliata su misura, così come la vuole lui. Se poi aggiungiamo gli indubbi vantaggi di carattere fiscale, la possibilità di fare degli ammortamenti accelerati, effettivamente questa è una operazione che lo interessa notevolmente.

È stato chiesto se questo tipo di operazione interessa anche l'operatore pubblico. Ebbene, io credo di sì e ritengo che lo interessi anche notevolmente. Non sono un esperto in materia di contabilità di Stato e quindi non entro nel merito, ma mi limito a rilevare che la prassi conosce già numerosi casi: classico è quello della famosa SADOBRE, la società per la stazione autostradale doganale del Brennero, che cioè è stata fatta *ad hoc* da enti pubblici per finanziare la stazione doganale del Brennero. Abbiamo il caso, che ormai riguarda diverse decine di miliardi, della regione Lombardia che ha fatto l'operazione autobus per l'ammodernamento del parco veicoli lombardo. Abbiamo tutta una serie di operazioni effettuate con ospedali per forniture di attrezzature ospedaliere, che l'intervento della Regione ha reso possibili: non dico attraenti, perchè i finanziatori quando si parla di enti pubblici non è che esultino dalla gioia, ma l'esperienza dimostra che forse è anche un modo per « educare » — nel senso buono del termine — la parte peggiore della Pubblica amministrazione, al rispetto di certe scadenze. Da questo punto di vista bisogna dire che la normativa che tutela le società di *leasing* ha funzionato bene, nell'interesse delle parti.

Ci sono degli spazi nuovi, assai estesi, in materia, che ci vengono da esperienze estere a noi più vicine di quella americana, come l'esperienza francese: quasi tutti i materiali riguardanti le telecomunicazioni (telefoni, telegrafi, centrali, eccetera), anche per il Ministero delle poste, non sono più comperati ma ottenuti in *leasing* mediante speciali società specializzate nel *leasing* in questi settori.

Avrei dovuto parlare precedentemente anche di un'altra forma di *leasing* che si va sviluppando, ed è il *leasing* immobiliare, che presenta, però, ancora alcune perplessità, soprattutto di carattere giuridico-fiscale, ma che si va diffondendo con grande rapidità. Ho visto che nel programma dell'indagine è prevista l'audizione di una delle società che si occupano di questo *leasing*. Direi che ci sono anche altre società, sulla piazza di Milano, e una di queste ha fatto

già contratti per circa 50 miliardi nel giro di un anno, risolvendo — si noti bene — uno degli aspetti più criticati del sistema di intermediazione finanziaria nel nostro Paese, cioè mettendo in contatto diretto il risparmiatore con l'utilizzatore, con colui che ha il fabbisogno di capitale, quindi saltando l'intermediazione bancaria, o la doppia o tripla intermediazione. Penso che a tutti sia noto — era scritto anche sui giornali — che cosa fa l'EUROGEST: finanzia, mediante la vendita di certificati immobiliari, le operazioni di *leasing* fatte per i clienti. Si tratta di *leasing* immobiliare non solo su immobili classici, come edifici, eccetera, ma anche su beni immobili per destinazione: *containers*, vagoni, e via dicendo. In questo modo la società di *leasing* fa effettivamente intermediazione pura. Se un imprenditore ha bisogno di fondi per comprare *containers* e ci sono dei risparmiatori che hanno dei fondi da investire in forme diverse da quelle del deposito bancario, viene fatto un certificato che rappresenta una quota di proprietà di *containers* e che viene piazzato presso il risparmiatore. In questo caso è prevista una serie di canoni, che nel caso specifico sono normalmente indicizzati, perchè così anche il problema inflazionistico, per il risparmiatore, è risolto. Anche qui, pertanto, direi che si apre uno spazio molto interessante.

A proposito di inflazione, debbo dire — se mi è consentito — che a questo riguardo ho notato certe preoccupazioni in merito al fatto che le società di *leasing* subiscono l'inflazione, e quindi sono costrette a scaricare il costo sui conduttori. A quanto mi risulta questo non è vero, in quanto le società di *leasing* non subiscono affatto l'inflazione, semmai ne beneficiano, nel senso che si finanziano mediante indebitamento e quindi guadagnano sull'indebitamento restituendo soldi svalutati, per contro investono in beni reali, tanto è vero che anche quando le società di *leasing* si trovano di fronte a casi di insolvenza — che sono pochissimi peraltro — e quindi sono costrette a vendere i beni che avevano dato in locazione, è difficile che subiscano perdite, perchè l'incremento di valore del bene, dovuto all'infla-

zione, fa sì che non ci perdano mai. Che poi, viceversa, si dica che le società di *leasing* sono care, e che quindi il costo del *leasing* per l'imprenditore sia alto, questo è un altro discorso, ma non è per un fatto inflazionistico.

Ora, chiedendo scusa per questa lunga digressione iniziale e venendo al quesito riguardante l'opportunità o meno di una precisa regolamentazione dell'istituto, debbo dire due cose preliminari: primo, debbo ribadire che, con esclusivo riferimento al *leasing* finanziario, le cose sono andate finora in modo abbastanza buono, anche senza alcuna regolamentazione specifica, cioè la prassi commerciale ha trovato, nell'ambito della legislazione esistente, le vie per dare una soluzione al problema. È vero che con le dimensioni che il fenomeno ha assunto — 55 mila contratti di dimensione media sui 30-35 milioni, quindi fatti tipicamente per l'impresa di dimensioni piccolo-medie — una legislazione che chiarisca, senza possibilità di equivoci, il modo di regolamentazione dell'istituto mi sembra estremamente opportuna. Passando subito al testo che è stato presentato, debbo dire che lo giudico sostanzialmente buono, buono per la definizione data all'articolo 1 — parlerò dopo dell'articolo 2 — buono per l'articolo 3, sul quale credo però ci siano delle perplessità perchè tutte le deroghe qui fatte sono a tutela di una delle due parti, dei due contraenti del contratto di *leasing*: precisamente la parte che viene ritenuta, normalmente, più forte. Questo potrebbe far sorgere il sospetto che ci sia una parte più debole, il conduttore, che viceversa è scarsamente tutelata. Ritengo che queste deroghe siano essenziali se si vuole definire un contratto di *leasing*, e se si vuole che le società di *leasing*, specie se iscritte in un albo, facciano quel mestiere, altrimenti ne fanno un altro. Cioè, si tratta di fare scelte molto precise. Con questo non è detto che il conduttore non sia affatto tutelato, perchè ha tutte le tutele dirette, non nei confronti della società di *leasing* bensì nei confronti del fornitore, che è colui con il quale contratta il bene, ne definisce le caratteristiche tecniche e con il quale deve

disbrigarsi, se gli fa una consegna sbagliata. Direi anzi che la posizione totalmente neutrale, veramente intermediaria, della società di *leasing* consente alla stessa, nei pochi casi di contenzioso che ho avuto modo di vedere, di svolgere un ruolo mediatore tra le parti. Cioè, al momento in cui si constata una consegna difettosa e la macchina non è ritenuta conforme alle aspettative, la società di *leasing*, essendo fuori del discorso, ed essendo contemporaneo interesse del fornitore e del conduttore rimanere in buoni rapporti con essa, può prestarsi a fare da mediatrice dei dissensi.

C'è il problema dell'articolo 2, che riporta anche alla necessità di un controllo pubblico sulle imprese. L'idea del controllo pubblico, a mio avviso, non è male, nel senso che, al momento in cui si riconosce che è un'attività di intermediazione finanziaria, è utile un controllo pubblico.

Ci possono essere alcuni dubbi in materia: uno, se sia la Banca d'Italia che debba fare questo e non, ad esempio, il Ministero del tesoro o il Ministero dell'industria. Dico questo perchè dall'articolo 2 emerge chiaramente che cosa deve fare la società, quali sono i requisiti per l'iscrizione all'albo e quali quelli per la cancellazione; ma non mi pare che sia chiaro come viene esercitato il controllo e di che controllo si tratta. È un controllo formale? Un esame del bilancio delle società? O è un controllo di merito, per cui la Banca d'Italia può fare anche delle ispezioni? Se si vuole far entrare la Banca d'Italia, allora bisogna farla entrare fino in fondo: si stabilisce che è un intermediario finanziario, lo si assoggetta alla legislazione speciale, ma gli si danno anche i correlativi vantaggi. Lo si considera cioè un intermediario finanziario, inquadrato più o meno sulla base di un'integrazione della legge bancaria. Se, viceversa il tipo di controllo viene affidato al Ministero del tesoro o al Ministero dell'industria, allora il discorso è diverso. Ci potrebbe essere una terza soluzione: lasciare le cose come stanno, ma non bisogna dimenticare che il numero di società di *leasing* funzionanti è superiore a 30.

Bisogna dire che, almeno a mia conoscenza, non ci sono stati casi clamorosi di

abuso. Direi che di società morte nel campo del *leasing* ne conosco solo due: una morta fin dall'origine; si trattava della prima società di *leasing*, filiale di una grossa multinazionale americana, che serviva in Italia alcuni clienti americani; venuto meno l'interesse economico, si è ritirata ed ha mantenuto solo un ufficio per l'incasso dei canoni dei contratti esistenti; ma non ha creato difficoltà a nessuno; l'altro caso è di questi giorni: avrete letto che è stata costituita una nuova società di *leasing* rilevando i contratti di una società preesistente, che è così praticamente morta. Ma anche in questo caso nessuno ha avuto il minimo danno. Direi, quindi, che il codice di autocomportamento è sempre stato ampiamente soddisfacente. Però non si sa mai; credo che le leggi siano fatte proprie anche per prevenire questi casi. A mio avviso, pertanto, il controllo pubblico è utile. Pongo soltanto il dubbio se tale controllo sia da affidare alla Banca d'Italia, nel qual caso occorre andare sino in fondo, cioè bisogna assoggettare le società di *leasing* alla denuncia centrale dei rischi, perchè altrimenti, mentre uno che chiede un credito superiore a 30 milioni ad una banca è assoggettato alla centrale dei rischi, un altro imprenditore, che fa un contratto di *leasing* con il quale praticamente ottiene un credito di 2 miliardi, non risulta controllato da nessuna parte. A questo punto, perciò, occorre andare fino in fondo: si considerano questi istituti assoggettati ad un'integrazione apposita della legge bancaria, e la Banca d'Italia farebbe nei confronti delle società di *leasing* nè più nè meno quello che fa nei confronti o delle banche ordinarie o degli istituti di credito a medio termine. Soluzione, questa, che ha degli aspetti positivi e degli aspetti negativi. Non dimentichiamo che la Banca d'Italia già ha un controllo indiretto su questi istituti: essendo la grande maggioranza delle società di *leasing* operanti in Italia emanazione, diretta o indiretta, di aziende di credito, in base alla norma che impone alle aziende di credito di ottenere la preventiva autorizzazione della Banca d'Italia per l'acquisizione di partecipazioni e sottoscrizioni azionarie, in pratica un controllo indiretto c'è già oggi.

Però bisogna dire che la Banca d'Italia finora nel *leasing* non c'è mai entrata e non ha diritto di accesso. Probabilmente, se chiede qualche cosa, tutti quanti si fanno in quattro per ottemperare ai suoi desideri; però non c'è alcuna norma che lo prescrive.

L'altra soluzione potrebbe essere quella di affidare tale compito al Ministero del tesoro o a quello dell'industria — come ho già detto — che potrebbero fare un controllo più formale e più discreto di quello che, viceversa, finirebbe per fare la Banca d'Italia. Il formale ed il discreto non hanno alcun significato dispregiativo, e quindi vanno intesi alla lettera.

Per il resto, mi pare che gli articoli siano una necessaria conseguenza di quanto detto finora, e quindi ritengo che il disegno di legge sia sostanzialmente positivo.

P R E S I D E N T E. Avendo terminato il professor Ruozi con la sua relazione, possiamo passare alle domande, se i colleghi desiderano rivolgerne.

P E T R E L L A. Devo dire che effettivamente l'esposizione del professor Ruozi è stata molto illuminante. Vorrei però chiedergli alcuni particolari, che riguardano soprattutto l'articolo 2 e l'articolo 3.

Nell'articolo 2, a parte la forma della società per azioni, si stabilisce sia una esclusività del fine, sia che tali imprese debbano avere un capitale non inferiore ad un miliardo di lire. Poichè si tratta di un fenomeno in espansione, di un fenomeno sostanzialmente positivo, in quanto serve per la ripresa economica — si tratta, quindi, di uno strumento particolarmente adatto nella presente congiuntura — l'aver fissato in un miliardo di lire il limite minimo del capitale può portare un danno? Può portare un restringimento all'espansione dell'istituto? Questa è la prima domanda che, come dicevo, riguarda l'articolo 2, per quanto concerne sia l'esclusività dell'oggetto sociale sia il miliardo di capitale.

Per quanto riguarda l'articolo 3, come ella ha già notato, durante la discussione preliminare del disegno di legge sorsero numerosi dubbi, soprattutto sulla applicabilità

di alcune norme poste a tutela del conduttore. Ora, c'è l'ultimo comma dell'articolo 3 che dovrebbe venire incontro a queste necessità, ma poichè in esso si dice: « d'intesa con il locatore », non le pare che questa limitazione finisca con il creare condizioni oggettive di inagibilità dei diritti?

R U O Z I. Lei ha posto taluni quesiti. Il primo concerne l'articolo 2, laddove si dice che le imprese che intendono esercitare la locazione finanziaria devono costituirsi sotto forma di società per azioni, aventi come oggetto l'esercizio esclusivo di tale attività. Al riguardo vorrei rilevare che in alcuni paesi, per esempio negli Stati Uniti, non c'è regolamentazione generale della materia; l'unica regolamentazione riguarda il *leasing* — è però una regolamentazione di carattere fiscale — effettuato direttamente dalle banche, o da società appartenenti a banche, il cui bilancio, quindi, si confonde con quello bancario. Per questa forma di *leasing* c'è negli Stati Uniti una certa disciplina; per tutte le altre, praticate da società private, finanziarie, eccetera, non esiste regolamentazione. La prassi dice che, oltre al *leasing*, tali società esercitano anche altre attività. E non è mai successo nulla di particolarmente grave.

La regolamentazione francese, invece, è esclusiva. Intanto può essere utile ricordare che in Francia è stata scelta la via del controllo della Banca di Francia; cioè le società di *leasing* hanno avuto la possibilità di classificarsi o come banche di credito a medio e lungo termine, o come *établissements financiers*, ma entrambi i tipi di azienda sono regolati dalla legge bancaria. Tutte hanno optato per le *établissements financiers*, e sono quindi assoggettate alla legge bancaria. In Francia dicono: per fortuna! Perchè avevano avuto grosse esperienze negative, prima della regolamentazione; questa, invece, ha consentito di disporre finalmente di società che viaggiano entro limiti ben precisi, e il *leasing* ha potuto svilupparsi con chiarezza. Poi vi è la Banca di Francia, che è garante. In Francia le società fanno solo il *leasing*; anzi c'è l'exasperazione del concetto limitativo.

In Belgio — porto questi esempi perchè noi arriviamo ultimi e quindi l'esperienza degli altri può esserci utile — le società di *leasing* sono società finanziarie. È stata scelta cioè la strada della regolamentazione del contratto e non della regolamentazione dei soggetti. Indirettamente, però, le società finanziarie sono sottoposte al controllo della Banca nazionale belga. Però, oltre al *leasing*, fanno anche altri finanziamenti, vendite reali, e altre cose del genere.

Se l'orientamento del legislatore è per il controllo pubblico del soggetto, definiamo il soggetto e diamogli in esclusiva questa attività. Poi, se qualche società di *leasing* avesse un interesse a svolgere altri tipi di operazione, potrà farlo tramite consociate, che essa stessa può creare, o il gruppo di banche o la banca che sta a monte. Direi che in Italia l'evoluzione dell'attività finanziaria di *leasing* in generale sta procedendo nel modo che ora descriverò.

Le banche, che hanno dei limiti obiettivi posti dalla legislazione bancaria e da un certo tipo di prassi, volendo entrare in altri settori, come è quello del *leasing*, proliferano con filiali, ciascuna di dimensioni modeste, quindi con costi relativamente limitati, e con una snellezza operativa che all'interno delle banche non vi sarebbe: sono cose che alla fin dei conti tornano utili all'operatore.

Quindi, io direi che sia un bene l'esclusività. Il capitale di un miliardo credo che valga solo all'inizio, per l'entrata nel settore, perchè di fatto — io ho calcolato i dati al 1976, quindi sono arretrati di un anno — il patrimonio delle società di *leasing* — cioè mezzi propri, capitale sociale e riserve — è di circa 70 miliardi, cioè pari a quasi il 55 per cento del totale del bilancio. Come vedete, queste società hanno cercato di equilibrare abbastanza bene i loro bilanci, ossia hanno una struttura finanziaria migliore di molte imprese industriali, perchè sono conscie del fatto che, facendo operazioni a medio termine, e non potendo contare su depositi rinnovabili, debbono cercare di finanziarsi con scadenze buone; tanto è vero che, considerando il 14-15 per cento in capitale proprio e in più il 40 per cento in mutui, si ottiene che oltre la metà del passivo netto di bilancio è a lun-

go termine, e questo sebbene si tratti di società che hanno scelto una strada finanziaria solida. Per cui, nella prassi, la stragrande maggioranza delle società di *leasing* ha già un capitale superiore al limite stabilito nel disegno di legge.

Può porsi il problema: è questo limite di un miliardo un blocco all'entrata? Io francamente ritengo che, se una società non dispone neppure di un miliardo, è meglio che non si metta a svolgere un'attività finanziaria. Da questo punto di vista, se un parere dovessi esprimere, sarebbe semmai a favore di un innalzamento, piuttosto che di una riduzione.

Altro quesito, se non erro, riguarda l'articolo 3. Anche qui credo che sia opportuno ricordare la prassi. Cioè: il contenzioso è veramente poca cosa; d'altra parte, le poche sentenze emesse sono state sufficienti a chiarire una quantità di casi possibili: tipica quella riguardante il fallimento, l'amministrazione controllata. Vi è una logica sottostante: i famosi 55.000 contratti non rappresentano 55.000 aziende; perchè si nota una preferenza per l'utilizzo del *leasing* da parte delle stesse imprese. Cioè, chi ricorre al *leasing* una volta, continua a ricorrervi, il che qualifica molto bene questo tipo di imprenditore.

Direi che generalmente chi ricorre al *leasing* è l'imprenditore che va bene, perchè si permette il lusso di avere buoni margini di profitto, e quindi preferisce pagare l'1 per cento o il 2 per cento in più di tasso d'interesse, ma avere subito il bene che gli occorre, trattando con un fornitore che magari gli accorda delle condizioni particolari, come quella di riprendersi quel bene nel caso che intervengano nel frattempo delle innovazioni tecnologiche.

In questo modo, il *leasing* ha insegnato che non è conveniente utilizzare una macchina fino a quando non ce la fa più: alla fine del contratto è opportuno liberarsi di quella macchina e prenderne una più moderna.

Quindi è un imprenditore particolare. È quello che pianta meno grane o che, in caso di incidente o di controversia, è molto disponibile alla sanatoria esgiudiziale, al componimento amichevole. Ciò per chiarire il

COMMISSIONI RIUNITE

1° RESOCONTO STEN. (10¹ ottobre 1978)

fatto che su 55.000 contratti si siano avute solo 50 controversie: perchè vi è una selezione naturale dell'imprenditore che ricorre a tale tipo di operazione.

Pertanto l'articolo 3, che nella prassi è già applicato, non ha mai fatto sorgere complicazioni. È indubbio che l'inciso da lei notato rappresenta una remora, ma bisogna tuttavia valutare la portata della norma.

P R E S I D E N T E . Se non vi sono altre domande, non ci rimane che ringraziare sentitamente il dottor Ruozi per la sua preziosa collaborazione, della quale, naturalmente, la Commissione terrà conto; grazie per essere venuto e per averci fornito tanti chiarimenti.

Viene introdotto il professor Augusto Fantozzi, ordinario di diritto tributario dell'Università di Roma.

(Segue **P R E S I D E N T E**) . Ringraziandola per aver voluto accogliere il nostro invito, le leggo i punti sui quali, se crede, potrà esprimere il suo parere; dopodichè apriremo l'eventuale discussione.

Si richiedono chiarimenti ed informazioni sui seguenti punti:

1) casi concreti dell'utilizzazione dell'istituto;

2) dimensioni attuali del fenomeno, anche in confronto degli anni passati;

3) problemi dell'utilizzazione del *leasing* da parte di enti pubblici, con riferimento anche alle norme sulla contabilità di Stato e sulla approvazione delle opere pubbliche;

4) opportunità o meno di una precisa regolamentazione dell'istituto;

5) necessità o meno di un controllo pubblico sull'attività di *leasing*, o addirittura sulle imprese che la esercitano;

6) utilità di una particolare legge regolatrice del *leasing* finanziario (o convenienza di un'unica legge regolatrice delle varie forme di *leasing*);

7) osservazioni sul disegno di legge in esame.

F A N T O Z Z I . Grazie, signor Presidente.

Cercherò di essere molto breve, anche per una questione di competenza. Io sono infatti un tributarista, per cui lascerei alle altre persone che loro hanno ascoltato o ascolteranno i punti 1). 2) e 3), che attengono soprattutto all'entità ed agli aspetti tecnici del fenomeno, e parlerei sui punti residui: con particolare riferimento all'ultimo, che evidentemente è quello che maggiormente interessa la Commissione.

In proposito direi che non si può che rispondere positivamente, per quanto riguarda la necessità, vista l'ampiezza che il fenomeno ha assunto nella pratica, di dare ad esso una opportuna disciplina giuridica. Come dare tale disciplina? Il disegno di legge n. 633, a mio avviso, risponde molto bene a quelle che sono le esigenze attuali del *leasing* ed alle tendenze già manifestatesi nella sua pratica. Tuttavia ritengo vi siano alcuni punti di fondo che meritano di essere posti alla loro attenzione.

Gli scopi del disegno di legge sono, in sostanza, tre: definizione delle società di *leasing*, esclusività e controllo. Vi è una serie di disposizioni di legge che risolvono i casi che si possono verificare, con una serie di corollari che regolano i vari aspetti del contratto di *leasing*, le agevolazioni fiscali spettanti alle società interessate, che si trasferiscono al conduttore, e via dicendo; e tutto ciò mi sembra ottimo. Vi è poi una norma fiscale sulla quale mi soffermerò dopo: quella recata dall'articolo 10.

Ora, occorrerebbe anzitutto chiarire se con legge vogliamo introdurre nell'orientamento italiano una disciplina del contratto di *leasing*, oppure dei soggetti esercenti il *leasing*. Finora la pratica ha dimostrato che il *leasing* è effettuato solo da società specializzate, esercitanti esclusivamente tale attività. Ora, se si dovesse disciplinare il contratto, probabilmente occorrerebbe agire legislativamente in modo diverso, introducendo modifiche, o anche un nuovo articolo, al Codice civile; oppure attraverso un diverso provvedimento. Invece, nel presente disegno di legge si è operato sulla base della definizione dei soggetti esercitanti il *leasing*:

il che a me sembra commendevole, perchè uno dei risultati che si vuole ottenere è quello di tenere sotto controllo le società interessate. Ora, se questo è vero, le ragioni sono evidenti: affidabilità e controllo dell'attività finanziaria che esse esercitano. Però, a mio avviso, bisogna chiarire meglio che ne è del contratto avente le stesse caratteristiche, quando è posto in essere da soggetto che non sia quello dell'articolo 1 e dell'articolo 2.

Se, cioè, una società che produce una macchina stipulasse con un privato un contratto avente esattamente le stesse caratteristiche del contratto stipulato dai soggetti di cui all'articolo 1 — pagamento di canoni e patto di riscatto — il contratto avrebbe rilevanza nell'ordinamento giuridico italiano? Ne parlavo prima col professor Buonocore, e mi ha risposto negativamente. Probabilmente sarebbe giusto, però la legge dovrebbe specificare: nulla impedisce, in generale, all'autonomia delle parti di stipulare un certo tipo di contratto, e questo contratto o sarebbe perfettamente legittimo o no, perchè non effettuato da soggetto avente certe caratteristiche. Ma allora, se questa fosse la volontà del Parlamento, dovrebbe essere precisata nel disegno di legge. Quindi, se si vuole andare verso la definizione dei soggetti che esercitano il *leasing*, sarebbe opportuno precisare ulteriormente che i contratti di locazione finanziaria aventi le caratteristiche indicate dalla legge non possono essere posti in essere se non da soggetti aventi quelle caratteristiche. In caso di scelta opposta, cioè di liberalizzazione del contratto di *leasing*, la norma andrebbe formulata diversamente.

Personalmente ritengo che per essere al passo con i tempi sarebbe opportuno procedere per la via iniziata, ma colmando le possibili lacune.

Questo discorso mi porta ad osservare qualcosa in merito all'articolo 4, il quale prevede che il locatore non può alienare i beni concessi in locazione finanziaria se non a società di cui all'articolo 2. Ora, nella pratica che cosa succede? Loro conoscono probabilmente la pratica del *leasing*, ma è necessario considerare che, tra il *leasing* operativo da un lato, di cui non ci occupiamo, e la locazione finanziaria dall'altro, c'è il co-

siddetto *leasing* convenzionato, una figura che inquadra una grande quantità di contratti di *leasing*.

Come funziona il *leasing* convenzionato? La società produttrice del macchinario si convenziona con una società finanziaria che esercita il *leasing*, dicendo: « Io ho i miei clienti che vogliono acquistare queste macchine e le vogliono acquistare nella forma della locazione finanziaria; intervieni tu, società di locazione finanziaria, e fai il relativo contratto ». Molte volte il rapporto interviene direttamente tra la società che produce i beni ed il cliente, su formulari messi a disposizione dalla società di locazione finanziaria: è un contratto di locazione finanziaria tipico. Ora, che cosa succede nell'ipotesi di insolvenza del conduttore, cioè del cliente? Normalmente avviene che la società di locazione finanziaria, avvalendosi delle clausole contrattuali, risolve il contratto e trasferisce la locazione del bene oggetto del contratto alla società produttrice del bene stesso, ad esempio alla FIAT, la quale continua a gestire il contratto di locazione finanziaria fino alla sua naturale estinzione. Questo nella pratica è un fenomeno molto diffuso.

Ora, se la società di locazione finanziaria non può che cedere il bene ed il contratto ad un'altra società di locazione finanziaria, evidentemente si crea il problema del perchè invece non possa ricedere il bene ed il contratto al produttore del bene, come invece avviene attualmente nella grande maggioranza dei casi; non solo, ma questo riporta il problema alla definizione generale del contratto di *leasing*, perchè se per ipotesi si ammettesse — in deroga all'articolo 4 — che la società di locazione finanziaria può restituire il bene, ad esempio alla FIAT, allora non si capisce perchè la FIAT stessa, e cioè il produttore del bene, non potrebbe fin dall'inizio fare dei contratti di locazione finanziaria.

Io credo quindi che su questo punto nodale — definire il contratto oppure definire i soggetti che esercitano l'attività — si dovrebbe ritornare a riflettere, nel senso di escludere meglio delle possibilità di dubbio e di tenere in considerazione anche le ipotesi del

leasing convenzionato che — ripeto — sono ipotesi estremamente diffuse.

Con il che avrei risposto anche, molto implicitamente, al punto 5) « Necessità o meno di un controllo pubblico sull'attività di *leasing* o addirittura sulle imprese che la esercitano ». Se si imbecca la via della definizione soggettiva, anzichè della definizione oggettiva del contratto, ritengo infatti che non si possa prescindere dal controllo; mi sembra peraltro che il controllo della Banca d'Italia possa essere, vista la natura finanziaria del contratto, un controllo assolutamente soddisfacente.

Come diceva poc'anzi il professor Ruozzi, si tratta evidentemente di stabilire se è un controllo di merito o un controllo di legittimità, un controllo meramente formale. Ritengo che debba essere un controllo sufficientemente pregnante, e non meramente formale.

Per quanto riguarda poi il punto 6) « Utilità di una particolare legge regolatrice del *leasing* finanziario (o convenienza di una unica legge regolatrice delle varie forme di *leasing*) », io sono del parere che convenga limitarci alla disciplina della locazione finanziaria: questa infatti è l'unica che abbia dei precedenti piuttosto ampi nella nostra legislazione ed è l'unica che abbia una diffusione notevole, tale da richiedere una disciplina. Per il *leasing* operativo e per le altre forme di *leasing* esistono già delle norme giuridiche che sufficientemente li disciplinano; del resto, parlando di *leasing* operativo o non operativo, si utilizzano delle formule che nell'esperienza italiana credo non abbiano ancora avuto una elaborazione propria; ne è dimostrazione il modo equivoco in cui molte volte si usano gli stessi concetti.

Per quanto concerne infine l'ultimo punto « Osservazioni sul disegno di legge in esame », dirò che ho già fatto alcune osservazioni nel corso di questo mio intervento. Io ritengo peraltro che si debba meglio riflettere sulla definizione della locazione finanziaria, in quanto ricollegata al presupposto di una società che possieda determinati requisiti, escludendo ipotesi di confusione — come dicevo — o precisando meglio alcuni punti,

con particolare riguardo all'articolo 4. Ritengo anche che sulla esclusività di tale attività si possa convenire. Io sono favorevole alla attività esclusiva, evidentemente se si rimane nel quadro del disegno di legge; in questo caso, a mio avviso, sarebbe opportuno mantenere il requisito dell'esclusività.

Per quanto riguarda poi la normativa tributaria, di cui più particolarmente mi occupo, avrei alcune osservazioni da fare. In primo luogo, a mio parere, evidentemente il disegno di legge e la regolamentazione del contratto di locazione finanziaria vogliono favorire la diffusione di questo contratto, ma al tempo stesso evitare degli abusi che a questo contratto potessero eventualmente ricollegarsi.

Quali sono le ragioni fiscali per cui il *leasing* ha avuto ed ha una notevole diffusione in questo momento? Dal punto di vista del conduttore, soprattutto, a mio avviso, si tratta della possibilità di ammortizzare integralmente il cespite in un tempo più breve di quello che gli sarebbe consentito dalle leggi tributarie. Come è noto, infatti, il nostro ordinamento tributario consente degli ammortamenti fiscali in base ad aliquote costanti e determinate dalla legge; un bene, che sarebbe fiscalmente ammortizzabile in otto-nove anni, può essere goduto in locazione finanziaria con un contratto della durata di cinque anni, tal che l'impresa che lo prende in locazione finanziaria detrae fiscalmente i canoni nei cinque anni e quindi sostanzialmente ammortizza fiscalmente in 5 anni quel cespite che, ove lo avesse acquistato, avrebbe potuto ammortizzare fiscalmente solo in otto anni.

Si ha quindi un più rapido ammortamento. Ora, questa è una possibilità che evidentemente si presta a degli abusi: infatti, l'eccessiva ristrettezza dei termini del contratto di locazione finanziaria può celare degli abusi. A mio avviso, quindi, andrebbe disciplinata per legge la durata minima dei contratti di locazione finanziaria, in rapporto a quella degli ammortamenti fiscalmente ammessi in caso di alienazione. Se un cespite è ammortizzabile fiscalmente in un certo periodo di anni, si potrebbe dire che il contratto di locazione finanziaria relativo a quel cespite non

può prevedere una durata inferiore, per ipotesi, a tre quinti di quel periodo di tempo.

Io non credo che sia opportuno disciplinare eccessivamente in dettaglio il trattamento fiscale del contratto di locazione finanziaria; così come non credo che sia opportuno fissare in dettaglio, per esempio, i criteri di determinazione del reddito imponibile della società di locazione finanziaria. Come loro fanno, proprio per la natura finanziaria del contratto, si discute e si è discusso molto se nella determinazione del reddito della società di *leasing*, che in sostanza è costituito dalla differenza tra tassi attivi e tassi passivi, cioè tra i tassi passivi per l'approvvigionamento del denaro ed i tassi attivi di interesse inclusi nel canone e conseguiti da parte dell'utilizzatore, si debba distinguere la quota canone, composta dagli interessi, che è il vero corrispettivo, dalla quota rimborso capitale, che è un elemento patrimoniale e non un elemento reddituale. Io non credo che questo problema meriti un trattamento nel disegno di legge, anche perchè in via interpretativa o in via di risoluzione ministeriale si può dare una soluzione come è già stato fatto, per esempio, per il problema della quantità degli ammortamenti.

Per quanto riguarda la locazione finanziaria immobiliare vi sono problemi a cui l'articolo 10 cerca di dare una soluzione, ma a mio avviso in modo non del tutto soddisfacente. Per la locazione immobiliare il problema di fondo è evidentemente la tassazione INVIM. In realtà il contratto di locazione finanziaria è un contratto che scinde la disponibilità economica del bene dalla titolarità giuridica; la disponibilità economica è del conduttore, la titolarità rimane del locatore.

L'articolo 10 prevede che in ogni caso in cui si tratti di valore ai fini fiscali, questo valore è costituito dal prezzo prestabilito per l'esercizio dell'opzione di cui all'articolo 1. Questo cosa comporta ai fini della locazione immobiliare? Comporta che l'opificio viene dato in locazione, i canoni vengono pagati periodicamente, alla scadenza il valore residuo, un prezzo di opzione molto ridotto, viene acquisito come valore ai fini fiscali, ai fini

dell'imposizione indiretta. Questo comporta, inoltre, che il conduttore esercente l'opzione, il quale desideri in futuro rivendere il bene, si troverà come valore iniziale quel valore minimo di esercizio dell'opzione per cui dovrà pagare al momento della rivendita un INVIM cospicua su un incremento di valore del bene in un periodo in cui aveva il godimento del bene ma non la proprietà. Ciò rappresenta invece un vantaggio per la società di locazione finanziaria, la quale avrà sempre per definizione un valore finale estremamente ridotto. A me sembra che, anche per semplificare una serie di altri problemi tecnici sui quali forse non vale la pena di soffermarsi in dettaglio, convenga mantenere la disposizione dell'articolo 10, però si potrebbe ammettere una modifica nel senso, ad esempio, di detrarre il 10 per cento, o il 4 per cento, per tutto il periodo in cui il bene è stato goduto con il contratto di locazione finanziaria. Non ho chiarito che, oltre alla perdita derivante dal valore basso, vi è un'ulteriore perdita per il conduttore e cioè quella per cui costui, non essendo giuridicamente titolare del bene nel periodo di locazione, non può detrarre nè il 4 nè il 10 per cento, nè le spese incrementative per un periodo in cui non godeva della titolarità del bene. Mantenendo quella norma dell'articolo 10 sul valore che, ripeto, non è perfetta ma può avere una funzione semplificante, si potrebbe ovviare consentendo al conduttore di detrarre il 4 per cento o le spese incrementative che si fossero verificate durante il periodo in cui il bene è stato in locazione finanziaria.

Vi sono altre osservazioni minori da fare. Una riguarda l'IVA per le locazioni finanziarie nel settore pubblico. Come loro fanno gli enti pubblici che svolgono attività di pubblico interesse, di pubblica utilità, come è previsto dall'articolo 10 della legge istitutiva dell'IVA, effettuano prestazioni esenti, che non danno loro diritto alla detrazione a monte. L'acquisizione in locazione finanziaria del bene, destinato dal comune per ipotesi all'esercizio della scuola, comporta un incremento dei costi per il comune perchè mentre nell'ipotesi di acquisto del bene puramente e semplicemente, sia pure con il fi-

nanziamento, l'IVA indetraibile è solo quella relativa al bene, con la locazione finanziaria l'IVA viene caricata su tutto il canone che, come loro sanno, comprende sia il costo del bene che gli oneri finanziari, sia gli altri servizi accessori. Conseguentemente, tutta l'IVA sul canone, che è superiore all'IVA sull'imposta del bene, diventa indetraibile per l'ente pubblico, laddove in caso di acquisto puro e semplice del bene la indetraibilità riguarderebbe soltanto il costo e non pure gli oneri finanziari sul costo stesso. Questo è un inconveniente che deriva dal meccanismo dell'IVA e direi che ad esso si dovrebbe in qualche modo, legislativamente, cercare di porre rimedio al fine di favorire l'utilizzazione del contratto di locazione finanziaria da parte degli enti pubblici.

Altri punti, di cui certamente si occuperanno nel pomeriggio il dottor Alderighi e il professor Ferrarini, sono la esposizione contabile, la pubblicità e la trascrizione, punti sui quali il disegno di legge tace. Sull'esposizione contabile non credo che valga la pena, per la parte fiscale, di disciplinarla in dettaglio, rinviando all'utilizzazione di quelli che sono i principi generali previsti dal nostro ordinamento. Mentre, per quanto riguarda la pubblicità e la trascrizione, probabilmente sarebbe opportuno prevederne alcune forme per migliorare la garanzia dei terzi

Posso terminare la mia esposizione a questo punto e rispondere ad eventuali osservazioni dei senatori.

P E T R E L L A . Non desidero fare domande, ma soltanto chiedere alla cortesia del professor Fantozzi di farci pervenire un appunto scritto, data la complessità della materia.

F A N T O Z Z I . Non ho nessuna difficoltà.

P R E S I D E N T E . Ringrazio il professor Fantozzi per aver accettato l'invito del senatore Petrella che io traduco come invito delle Commissioni riunite.

Se non vi sono altre domande da parte dei colleghi ci accomiatiamo dal professor Fantozzi ringraziandolo ancora per il suo intervento e per le sue osservazioni che ci sono parse molto pertinenti e da tenere nel dovuto conto prima da parte delle Commissioni e poi dell'Assemblea.

Il seguito dell'indagine è rinviato.

La seduta termina alle ore 13.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici
DOTT. RENATO BELLABARBA