

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

6^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e tesoro)

129° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 25 SETTEMBRE 1991

(Pomeridiana)

Presidenza del Presidente BERLANDA

INDICE

Disegni di legge in sede deliberante

«Norme per la trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari» (2565), approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge di iniziativa dei deputati Piro; Visco ed altri; Fiandrotti ed altri; Tassi ed altri; Bodrato ed altri

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE	Pag. 2, 5, 7
BEORCHIA (DC), relatore alla Commissione .	2, 6
CAVAZZUTI (Sin. Ind.)	5, 6
PELLEGRINO Giovanni (Com-PDS)	6, 7
SACCONI, sottosegretario di Stato per il tesoro	5, 7

I lavori hanno inizio alle ore 15,40.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

«Norme per la trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari» (2565), approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge di iniziativa dei deputati Piro; Visco ed altri; Fiandrotti ed altri; Tassi ed altri; Bodrato ed altri
(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Norme per la trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari», già approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Piro; Visco, Rodotà, Bassanini, Auleta, Bellocchio, Ceruti, Cipriani, Cirino Pomicino, Conte, d'Amato Luigi; Macciotta, Pellicanò, Rubinacci, Serrentino e Umidi Sala; Fiandrotti, Borgoglio, Colucci Francesco, De Carli, La Ganga, Orciari, Piro e Piermartini; Tassi, Baghino e Franchi; Bodrato, Scotti Vincenzo, Usellini, Rosini, Ravasio, Azzaro, Bortolani, Ciaffi, Degennaro, Farace, Ferrari Wilmo, Fiori, Galli, Gei, Grillo Luigi, Patria, Pellizzari, Russo Raffaele, Tarabini e Vito.

Prego il senatore Beorchia di riferire alla Commissione sul disegno di legge.

BEORCHIA, *relatore alla Commissione*. Il disegno di legge al nostro esame, già approvato dalla Camera dei deputati, contiene una serie di disposizioni sulla trasparenza delle operazioni bancarie che prendono le mosse da iniziative legislative proposte nella passata legislatura e che sono state riproposte nella legislatura attuale nel testo che in sostanza aveva già riscosso l'approvazione della Camera.

L'altro ramo del Parlamento ha approvato il provvedimento nel dicembre del 1990, ossia alcuni mesi orsono, e il nostro esame risente dell'intervallo di tempo che da allora ad oggi è trascorso; alcune disposizioni hanno infatti già trovato autonomo recepimento.

Il disegno di legge prende l'avvio da una constatazione comune ai più, ossia dalla constatazione della debolezza del contraente, del cliente per quanto attiene alle operazioni con banche ed istituti finanziari. Si registra inoltre ancora oggi, e ne troviamo riscontro nella recente pubblicistica, una condizione non dico di sudditanza, ma certamente di difficoltà nella quale si trova ad agire l'utente, che significativamente è indicato come contraente più debole.

Va riconosciuto che il sistema bancario, soprattutto, e quello delle finanziarie si sono nel frattempo dati delle norme di autoregolamentazione in virtù delle quali si sono positivamente avviate alcune forme di trasparenza e pubblicità nell'offerta nonchè di maggior certezza per quanto concerne il cliente. Si è pertanto cominciato a disboscare una

giungla nella quale prosperavano equivoci, incomprensioni e difficoltà di interpretazione. Di questo va senz'altro dato atto; tuttavia, sussiste ugualmente l'esigenza di una previsione legislativa più precisa e vincolante e soprattutto non affidata soltanto alla discrezionalità e alla buona volontà degli istituti.

Aggiungo poi che le disposizioni contenute nel disegno di legge riguardano oltre che il sistema bancario anche quello delle società finanziarie, riguardano cioè tutti gli altri enti, le istituzioni, le società, gli imprenditori che esercitano il credito, e ancora e soprattutto – solo per anticipare un attimo i contenuti del testo – il costo complessivo degli oneri relativi alle varie operazioni, sia attive sia passive. Inoltre – fatto naturalmente salvo quello che non può che essere un regime di concorrenza – il provvedimento si propone anche di superare alcune disparità di trattamento che si registrano in diverse realtà territoriali del nostro paese.

Finalità del disegno di legge è dunque quella di ritrovare un equilibrio nel rapporto tra banche ed enti finanziari con i loro clienti e di dare a questo rapporto un carattere di certezza e trasparenza. Non vi è dubbio che sulle modalità, sulle forme per raggiungere tale scopo può nascere qualche preoccupazione. Mi rendo conto, ad esempio, che stabilire obbligatoriamente la forma scritta per ogni contratto contraddice una cultura, una storia, una esperienza che riservano la forma scritta solo a determinati atti e vogliono che il contratto si realizzi solo in virtù del consenso. Si tratta in questo caso solo di un rilievo marginale, ma sono consapevole che altri rilievi potrebbero essere fatti e che i passi in avanti autonomamente compiuti dal sistema bancario e finanziario dall'approvazione del testo da parte della Camera ad oggi possono far considerare alcune disposizioni eccessive e forzate rispetto agli obiettivi.

Queste sono alcune considerazioni che ho ritenuto di dover fare prima di passare al merito del provvedimento.

All'articolo 1 viene stabilito l'ambito di applicazione del presente disegno di legge, che si rivolge a tutti gli enti creditizi di qualsiasi natura e agli enti finanziari che esercitano professionalmente attività di prestito e di finanziamento.

All'articolo 2 viene stabilito che detti enti in ogni locale aperto al pubblico debbono rendere pubblici i tassi di interesse effettivamente praticati per le operazioni di credito e di raccolta, il tasso massimo per le operazioni attive e quello minimo per le passive, il rendimento effettivo per le emissioni di titoli e tutte le altre condizioni praticate per le operazioni di raccolta del credito, il prezzo per i servizi indicati e l'importo delle spese per le comunicazioni alla clientela. Anche nel caso dei titoli di Stato vengono stabiliti i parametri per la determinazione delle eventuali commissioni che gli enti creditizi pongono a carico della clientela, anche per motivi di trasparenza, escludendosi qualsiasi rinvio agli usi. Si stabilisce inoltre che copia della presente legge dovrà essere affissa nei locali aperti al pubblico, così come copia di tutti gli avvisi e dei fogli informativi deve essere conservata per cinque anni presso la sede legale e le filiali degli enti e dei soggetti di cui all'articolo 1 e che tali disposizioni debbano valere allo stesso modo in tutto il territorio nazionale. In tal modo gli istituti di credito e le società finanziarie non

potranno praticare condizioni diverse a seconda del territorio dove esercitano la propria attività.

All'articolo 3 si prevede che il contratto debba essere sempre redatto in forma scritta e consegnato al cliente: forse a questo proposito ci potrà essere qualche perplessità, soprattutto nel caso dei contratti che hanno minore rilievo. Viene stabilito altresì che la Banca d'Italia può dettare, per motivate ragioni tecniche, particolari modalità per la forma dei contratti relativi a determinate categorie di operazioni e di servizi.

All'articolo 4 viene precisato che i contratti devono indicare il tasso di interesse e ogni altro prezzo e condizione praticati, nonché l'eventuale possibilità di variare in senso sfavorevole al cliente il tasso di interesse. Anche in questo caso il rinvio agli usi è nullo, così come le clausole che prevedono tassi, prezzi e condizioni più sfavorevoli per i clienti di quelli resi pubblici.

All'articolo 5 vengono stabilite le condizioni che si applicano nelle ipotesi di nullità, vale a dire il tasso nominale minimo e quello massimo dei buoni ordinari, i prezzi e le condizioni.

All'articolo 6 vengono indicati i tempi entro i quali il cliente può recedere dal contratto nel caso in cui i tassi di interesse o i prezzi siano variati in senso sfavorevole e all'articolo 7 si stabilisce la decorrenza delle valute in relazione alla qualità dei titoli.

All'articolo 8 vengono previste le comunicazioni periodiche alla clientela, analogamente a quanto avviene per i conti correnti bancari, anche se le scadenze sono completamente diverse. Al cliente è riconosciuta anche la facoltà di avere copia della documentazione delle singole operazioni.

All'articolo 9 vengono previste le sanzioni a carico di quanti contravvengono alle disposizioni previste dalla legge.

L'articolo 10 fa preciso riferimento poi alle fideiussioni, stabilendo che la fideiussione può essere prestata anche per un'obbligazione condizionale o futura con la previsione, in quest'ultimo caso, dell'importo massimo garantito. È altresì importante la norma prevista al comma 2, secondo cui non è valida la preventiva rinuncia del fideiussore ad avvalersi della liberazione.

Infine all'articolo 11 viene stabilito che le disposizioni contenute in questo provvedimento sono derogabili solo in senso più favorevole al cliente e che le deliberazioni del CICR e le istruzioni applicative della Banca d'Italia devono essere pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale*, al fine di porre il cliente nella condizione di conoscere tutte le sfaccettature del contratto che intrattiene con una banca o con una società finanziaria.

Vorrei infine porre al Governo e ai colleghi una questione in ordine alla disciplina del credito al consumo, prevista nel disegno di legge comunitaria che è all'esame della 1^a Commissione sul quale di recente la nostra Commissione ha espresso un parere. In sostanza, gran parte della disciplina contenuta nel disegno di legge al nostro esame fa parte delle direttive comunitarie n. 102 del 1987 e n. 88 del 1990, per cui ove l'*iter* legislativo del disegno di legge comunitaria fosse più sollecito, o comunque per ragioni sistematiche e logiche, forse sarebbe opportuno stralciare alcune parti dal provvedimento al nostro esame. Comunque, dovremmo almeno riconsiderare la questione alla luce del disegno di legge comunitaria.

Questo è un tema che affido alle considerazioni dei colleghi e del Governo. Da parte mia propendo per lasciare nel disegno di legge comunitaria tutto quanto attiene al credito al consumo, riservando al testo al nostro esame le diverse operazioni di credito e la questione legata a quanti lavorano nel settore del credito.

PRESIDENTE. Ringrazio il relatore per la sua ampia e chiara esposizione.

Dichiaro aperta la discussione generale.

SACCONI, sottosegretario di Stato per il tesoro. Senza entrare nel merito delle considerazioni svolte dal relatore, sulle quali tornerò a conclusione della discussione generale, desidero dire brevemente che è volontà del Governo favorire l'iter di quei provvedimenti che hanno già avuto l'approvazione da parte di uno dei due rami del Parlamento. Mi riferisco dunque al disegno di legge al nostro esame, a quello relativo alle offerte pubbliche di acquisto e ancora ai provvedimenti per i fondi chiusi ed i fondi immobiliari. Infatti, come più volte abbiamo affermato, si avverte la necessità di completare l'opera di regolazione del mercato finanziario e di creare nuovi investitori istituzionali, soprattutto a carattere anticiclico, propensi all'investimento di lungo periodo.

Per quanto attiene poi più specificatamente al provvedimento in esame, al di là del giudizio che può essere dato circa l'accordo interbancario e il codice deontologico che le aziende associate all'ABI hanno adottato, va detto che la sua approvazione si rende necessaria in quanto le disposizioni in esso contenute hanno valore *erga omnes*, verso tutti gli operatori creditizi ed anche - come volle il Governo con un proprio emendamento - verso tutti gli operatori finanziari; questo per far sì che ad ogni operatore venga consentito di muoversi in condizioni di parità ed impedire che qualcuno, approfittando dei vincoli liberamente assunti da altri, possa godere di condizioni più vantaggiose.

Per quanto concerne invece le disposizioni sul credito al consumo contenute nel disegno di legge comunitaria, debbo assicurare che il Governo ha seguito con attenzione l'argomento e che le norme approvate dalla Camera sono molto più dettagliate rispetto al testo abbastanza generico predisposto dal Governo. Aggiungo inoltre che non mi sembra sussistano contraddizioni tra le due normative. Qui infatti si affrontano delle disposizioni di carattere più generale, mentre la normativa relativa al credito al consumo concerne uno specifico ambito di applicazione. Posso assicurare dunque che tra i due testi vi è assoluta compatibilità, salvo forse decidere se si renda o meno necessario una conferma della normativa particolare.

CAVAZZUTI. Signor Presidente, prima di entrare nel merito della discussione, vorrei chiedere alla cortesia dei colleghi di rispondere ad un quesito. Vorrei sapere cioè se il testo che ci è pervenuto dalla Camera dei deputati viene ritenuto soddisfacente o se invece si intende modificarlo. Vorrei conoscere cioè la valutazione che la Commissione dà relativamente all'urgenza del provvedimento.

Ricordo che fu il mio Gruppo parlamentare a dare inizio alla Camera, nella passata legislatura, alla proposta legislativa che oggi

discutiamo. Naturalmente il concetto di trasparenza che noi avevamo allora delineato è diverso da quello presente nel provvedimento in esame, ciò nonostante però, visto l'ampio accordo che alla Camera è stato raggiunto, non insistemmo nella presentazione di emendamenti e votammo a favore del testo, che ritengo sia stato addirittura accolto all'unanimità.

Ora - faccio una considerazione di ordine politico generale - siamo in una certa fase della legislatura e tra poco comincerà la sessione di bilancio. Pertanto già oggi dobbiamo decidere se approveremo o meno il testo che abbiamo davanti nella stessa stesura della Camera. Da parte mia ritengo che se lo modificheremo, anche per questa legislatura la normativa sulla trasparenza non verrà alla luce. Non credo infatti che dopo aver utilizzato i quattro quinti della legislatura per ottenere la sola approvazione della Camera ci sarà il tempo per la sua modifica. È comunque un punto da chiarire. Se ho ben compreso le sue parole, mi sembra invece che il relatore si appresti a presentare degli emendamenti.

BEORCHIA, *relatore alla Commissione*. Sì, un paio di emendamenti.

CAVAZZUTI. Il mio Gruppo preferirebbe invece approvare il testo così come ci è pervenuto dall'altro ramo del Parlamento, soprattutto in considerazione che il credito al consumo è, sì, importante ma non quanto in altri paesi.

BEORCHIA, *relatore alla Commissione*. Sta crescendo moltissimo.

CAVAZZUTI. Non lo metto in dubbio. È sempre però una normativa di carattere settoriale rispetto a quella generale del testo che ci viene dalla Camera. Siccome poi il testo del credito al consumo configura una delega al Governo...

BEORCHIA, *relatore alla Commissione*. Non più.

CAVAZZUTI. Chiedo scusa, evidentemente ero rimasto ad un testo precedente. In ogni modo ritengo che prevalga l'interesse di approvare questo disegno di legge. È chiaro comunque che se si deciderà di non modificare il testo in esame, la mia parte politica non prenderà l'iniziativa di proporre emendamenti; se invece la Commissione dovesse entrare nell'ordine di idee che il testo va emendato, anche noi riproporremo alcuni vecchi convincimenti che avevamo fin dalla precedente legislatura e cercheremo su di essi l'adesione dei colleghi.

PELLEGRINO Giovanni. Concordo sostanzialmente con quanto ha appena detto il collega Cavazzuti e anche il nostro Gruppo preferirebbe che il disegno di legge venisse approvato in modo sollecito nel testo licenziato dall'altra Camera. Eventuali modifiche infatti, a nostro avviso, vanificherebbero la possibilità di un suo varo durante questa legislatura.

Il problema di un coordinamento delle norme contenute nei disegni di legge nn. 2565 e 2931 però si pone ed è proprio su questo che

volevo richiamare l'attenzione del Governo. A me sembra che la disciplina al nostro esame sia infatti più restrittiva di quella che dovremo approvare per mero recepimento della direttiva comunitaria. Se un coordinamento allora non verrà predisposto all'interno del credito al consumo, introdurremo una deroga che non avrebbe senso e ciò proprio nell'ambito di operazioni creditizie in cui la necessità di protezione del contraente debole si fa più che mai sentire.

SACCONI, *sottosegretario di Stato per il tesoro*. Abbiamo operato con assoluta coerenza e la normativa sul credito al consumo è dettagliata e in qualche modo più stringente. Assolutamente non è meno regolata.

PELLEGRINO Giovanni. Quindi sarebbe una regolamentazione più intensa, mentre l'aspetto sanzionatorio sembra soggetto ad un esame meno attento.

SACCONI, *sottosegretario di Stato per il tesoro*. Questo tipo di sanzioni dovrebbe coprire un ambito di violazioni molto ampio, mentre il credito al consumo copre un ambito più limitato, essendo operazioni di minore entità.

PELLEGRINO Giovanni. La possibilità di un minor rigore per il settore del credito al consumo dovrebbe però essere già nel provvedimento di recepimento delle direttive comunitarie.

PRESIDENTE. Non facendosi osservazioni, il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,20.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT. GIOVANNI DI CIOMMO LAURORA