

SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

5^a COMMISSIONE

(Finanze e tesoro)

MERCOLEDÌ 11 MAGGIO 1966

(80^a seduta, in sede deliberante)

Presidenza del Presidente BERTONE

INDICE

DISEGNI DI LEGGE

« Norme circa la tenuta dei conti correnti con il Tesoro » (1274) (Approvato dalla Camera dei deputati) (Seguito della discussione e rinvio):

PRESIDENTE Pag. 1443, 1445, 1446, 1447, 1448, 1449
AGRIMI, Sottosegretario di Stato per il tesoro 1444, 1445, 1446, 1447, 1448, 1449
ARTOM 1444, 1445, 1448, 1449
BERTOLI 1445, 1447, 1448, 1449
BONACINA 1443, 1444, 1446, 1448, 1449
FORTUNATI 1445, 1446
LO GIUDICE 1447, 1448
MARTINELLI 1445, 1446
PECORARO 1449

« Modificazioni all'articolo 35 del testo unico delle leggi sulle Casse di risparmio e sui Monti di credito su pegno di prima categoria, approvato con regio decreto 25 aprile 1929, n. 967 » (1631) (D'iniziativa del deputato Dosi) (Approvato dalla Camera dei deputati) (Seguito della discussione e rinvio):

PRESIDENTE 1434, 1435, 1437, 1443
AGRIMI, Sottosegretario di Stato per il tesoro 1436, 1441, 1442
ARTOM 1435, 1438
BERTOLI 1435, 1436, 1438, 1441, 1442

CENINI Pag. 1435
FERRERI 1437
FORTUNATI 1437
MARTINELLI, relatore 1434, 1435, 1438
1439, 1441, 1443
SALERNI 1435, 1439, 1443
TRABUCCHI 1437, 1438

La seduta è aperta alle ore 10.

Sono presenti i senatori: Artom, Banfi, Bertoli, Bertone, Bonacina, Bosso, Cenini, Conti, Ferreri, Fortunati, Franza, Gigliotti, Lo Giudice, Maccarrone, Maier, Martinelli, Parri, Pecoraro, Pellegrino, Pesenti, Pirstu, Roda, Salari, Salerni, Stefanelli e Trabucchi.

A norma dell'articolo 18, ultimo comma, del Regolamento, i senatori Cuzari e Militerni sono sostituiti, rispettivamente, dai senatori Rosati e Piasenti.

Intervengono i Sottosegretari di Stato per il tesoro Agrimi e Braccesi.

PELLEGRINO, Segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

Seguito della discussione e rinvio del disegno di legge d'iniziativa del deputato Dosi: « Modificazioni all'articolo 35 del testo unico delle leggi sulle Casse di risparmio e sui Monti di credito su pegno di prima categoria, approvato con regio decreto 25 aprile 1929, n. 967 » (1631) (Approvato dalla Camera dei deputati)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge, d'iniziativa del deputato Dosi: « Modificazioni all'articolo 35 del testo unico delle leggi sulle Casse di risparmio e sui Monti di credito su pegno di prima categoria, approvato con regio decreto 25 aprile 1929, n. 967 », già approvato dalla Camera dei deputati.

Come si ricorderà, nel corso della precedente discussione io stesso, in assenza del senatore Martinelli, diedi alcune informazioni sul provvedimento. Poichè si manifestarono delle perplessità, la discussione fu rinviata, ed oggi il senatore Martinelli, svolgendo la relazione, potrà meglio illustrare le finalità del disegno di legge.

MARTINELLI, relatore. Il disegno di legge al nostro esame muove dalla considerazione che la massa di rispetto — vale a dire il capitale contabile, più il fondo di riserva ordinario, più i fondi di riserva straordinari non aventi una destinazione specifica — si è ridotta in misura notevole nel dopoguerra, in seguito al fenomeno della svalutazione della lira, rispetto all'ammontare dei depositi a risparmio. E questo perchè i cespiti che costituiscono il patrimonio, consistenti spesso in immobili non rivalutati, compaiono contabilmente per cifre che non corrispondono alla loro entità economica effettiva. Tale fatto ha ridotto la proporzione fra massa di rispetto e depositi al di sotto del 10 per cento, proporzione che era stata raggiunta per gran parte dei vecchi Istituti nell'anteguerra. Ed allora, riducendosi al di sotto del 10 per cento la massa di rispetto, ha trovato applicazione l'articolo 35 del testo unico delle leggi sulle Casse di risparmio e sui Monti di credito su pe-

gno di prima categoria. Tale articolo stabilisce che, fino a quando la massa di rispetto non abbia raggiunto il 10 per cento di tutti i depositi, a qualsiasi titolo effettuati, gli utili da destinare a beneficenza non possono superare i tre decimi. Quindi, si è verificata, nell'ambito di attività di questi Istituti di credito, che non perseguono scopi di lucro, una riduzione della distribuzione della quota destinata a beneficenza, in favore della quota destinata al reintegro di fondi di riserva ordinaria, sino al raggiungimento del 10 per cento dei depositi.

Questa è l'argomentazione addotta nella relazione del proponente; questo è quanto è stato riconosciuto dalla Commissione finanze e tesoro della Camera dei deputati che ha approvato il provvedimento nel testo proposto dal deputato Dosi; questa è, presumibilmente, una delle ragioni per le quali siamo chiamati ad approvare il disegno di legge in esame. Senonchè, ho voluto chiedere notizie alla Banca d'Italia, e mi è stata ufficiosamente addotta un'altra considerazione, che non toglie valore alla prima, ma che, a mio avviso, è meritevole di considerazione. Mi è stato riferito che, sulla base di una interpretazione estensiva della norma del ricordato articolo 35 del testo unico, che dà facoltà di assegnare alla beneficenza, a seconda dei casi, o i tre decimi o i cinque decimi degli utili, è emersa nel dopoguerra una certa consuetudine: probabilmente al fine di superare la difficoltà del ritorno dai cinque ai tre decimi nella distribuzione degli utili, è avvenuto che gli utili distribuiti in beneficenza non sono stati calcolati su quelli risultanti dal bilancio (ossia su quelli che sono quelli che si ottengono aggiungendo agli utili apparenti nel bilancio — cioè verificatisi prima della stesura del documento, come avviene, e come deve avvenire, negli Istituti di credito — quelli avviati a particolari conti o fondi di riserva, regolarmente denunciati ai fini fiscali). Questo modo di procedere ha fatto sorgere nell'organo di vigilanza un dubbio notevole: se cioè sia pienamente legittimo distribuire una quota di utili conseguiti ma non messi in evidenza nel bilancio ufficiale.

Questo orientamento interpretativo in senso lato della somma sulla quale calcolare i

5^a COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)80^a SEDUTA (11 maggio 1966)

tre o i cinque decimi, si stava generalizzando, ragione per cui il Ministero ha ravvisato l'opportunità di sottoporre il problema al Comitato interministeriale per il credito, il quale, nella riunione del 24 settembre 1965, ha ritenuto che la norma dell'articolo 35 del testo unico debba interpretarsi in modo restrittivo e, cioè, nel senso che gli utili da considerare ai fini della erogazione in opere di beneficenza e di pubblica utilità siano quelli risultanti dai bilanci ufficiali.

Si è pertanto verificata una seconda ragione restrittiva, la prima essendo quella della sproporzione fra massa di rispetto e depositi di cui ho fatto cenno prima. Si pensi che, in generale, gli immobili compaiono in bilancio con cifre figurative.

BERTOLI. Saranno stati pur rivalutati questi immobili.

MARTINELLI, *relatore*. In generale no.

BERTOLI. Quindi, praticamente vi sono edifici del valore di un miliardo valutati qualche milione?

MARTINELLI, *relatore*. I bilanci sono in lire eterogenee, perchè ci sono dei cespiti entrati con una valutazione, altri con una diversa.

Comunque, non solo vi è questo fatto, che dai cinque decimi si dovrebbe passare per molto tempo ai tre decimi, perchè la media attuale delle masse di rispetto, costituita eterogeneamente in rapporto ai depositi, è attorno al tre per cento dei risparmi a qualsiasi titolo depositati, ma adesso, dopo un periodo di manica larga, si dovrebbe arrivare a procedere alle erogazioni benefiche esclusivamente sugli utili esposti in bilancio. Il fatto che le Casse abbiano distribuito in beneficenza calcolando gli utili effettivi non mi pare una grave irregolarità anche perchè il fisco non ha mai perso nulla, applicando alla determinazione dell'utile fiscale le norme di legge, che corrono diversamente da quelle relative alla determinazione dell'utile economico.

Tenuto conto, però, della lodevole determinazione dell'organo di vigilanza che ha proposto il quesito al Comitato interministeriale per il credito, cioè che ci si debba attenere al bilancio legale, io mi dichiaro d'accordo che si passi dalla facoltà di distribuire i tre decimi alla facoltà di distribuire i cinque decimi degli utili, anche se non sia stato raggiunto quel tal rapporto del 10 per cento tra massa di rispetto e depositi a qualsiasi titolo costituiti. È questo un sistema, tuttavia, che presenta una pecca: ci sono infatti delle Casse di risparmio nuove che possono non avere queste riserve.

PRESIDENTE. Quelle daranno invece dei 5, i 3 decimi.

MARTINELLI, *relatore*. D'altro canto, non è il caso di introdurre una norma molto complicata come sarebbe quella della distinzione fra Casse di risparmio già costituite o no.

ARTOM. Ne esistono di Casse di risparmio nuove?

MARTINELLI, *relatore*. Qualcuna è stata costituita nel dopoguerra.

CENINI. Certo, per le Casse di risparmio nuove le norme che andiamo ad approvare costituirebbero una agevolazione particolare.

MARTINELLI, *relatore*. Concludo chiedendo che il disegno di legge venga da noi approvato nel testo trasmessoci dalla Camera dei deputati.

SALERNI. Desidero porre un quesito soltanto, a titolo di chiarimento. Alla mia preoccupazione si potrebbe rispondere affermando che essa è soddisfatta dall'esistenza di un organo di controllo. Mi riferisco al penultimo comma dell'articolo unico in esame, quello che concerne la distribuzione dei cinque decimi, i quali facoltativamente possono essere assegnati ad opere di beneficenza e di pubblica utilità. Mi domando: poichè trattasi di una ripartizione discrezionale, quale garanzia possiamo ave-

re, sia pure in astratto, che ci tranquillizzi nel senso che non si abbiano discriminazioni o preferenze? Ripeto, chiedo questo solo a titolo di chiarimento, perchè mi si potrebbe rispondere che vi è l'organo di controllo. Comunque, è chiaro che noi non abbiamo alcuna garanzia iniziale di massima da poter dire che questo riparto avverrà senza discriminazioni, alle quali, purtroppo, tante volte assistiamo. Si fa presto infatti a dire che non ci sono fondi o che sono esauriti, operando così discriminazioni oggettive e soggettive. Pregherei perciò il relatore di darmi, se possibile, qualche delucidazione in merito.

BERTOLI. Vi è anche un'altra considerazione da fare: che viene abolito il contributo all'Opera nazionale maternità e infanzia.

AGRIMI, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Resta la beneficenza, con la soppressione di questa particolare disposizione.

BERTOLI. Ad ogni modo, mi sembra che l'articolo in esame contenga diverse disposizioni. Così, apparentemente, esso si riferisce soltanto alla possibilità per le Casse di risparmio e per i Monti di credito su pegno di erogare per beneficenza anzichè i tre decimi, i cinque decimi degli utili, anche se non hanno raggiunto una massa di rispetto che equivalga ad un decimo dei depositi comunque effettuati: in realtà, vi sono altre norme, tra cui, tanto per cominciare, la soppressione del quarto comma dell'articolo 35 del testo unico approvato con regio decreto 25 aprile 1929, n. 967.

Poi sembra che si faccia obbligo alle Casse di risparmio e ai Monti di credito su pegno di destinare sempre i 5 decimi degli utili netti annuali alla formazione ed all'aumento della massa di rispetto, anche quando essa non superi il decimo dei depositi, mentre fino ad ora non è stato così. È vero che, attualmente, non hanno raggiunto il decimo della massa di rispetto, ma siccome la legge è articolata così, almeno fino a quando non sarà modificata, gli

Istituti dovranno continuare a seguire le norme anche quando l'avranno raggiunto? È un aspetto che dovremmo esaminare, perchè, così stando le cose, quando Casse di risparmio e Monti di credito su pegno dovessero raggiungere il decimo dei depositi, dovrebbero continuare a versare i 5 decimi degli utili per aumentare la massa di rispetto. Ossia avremmo una norma più restrittiva di quella precedente.

Dalla relazione del collega Martinelli, poi, sono emersi diversi problemi: del resto, ogni qualvolta affrontiamo questa materia, notiamo aspetti singolari. Comunque, abbiamo oggi rilevato prima di tutto che i bilanci delle Casse di risparmio non sono veritieri, perchè in essi figura soltanto una parte degli utili reali, così come del resto fanno tutte le società. Non dico questo soltanto ai fini fiscali, ma proprio dal punto di vista della verità del bilancio. È facilissimo reperire, tra le voci di un bilancio, delle pieghe per cui una parte notevole degli utili anche se non tutti, può scomparire. Non so se tale stato di cose, che è già a cognizione della Banca d'Italia, ossia dell'organismo di sorveglianza, ed è alla base di una considerazione fondamentale della relazione del senatore Martinelli, possa perpetuarsi. Cioè, se la Banca d'Italia possa accettare che si presentino bilanci ufficiali in cui gli utili non figurano totalmente, bensì secondo la volontà degli amministratori, che accantonano gli utili in varie voci che non sappiamo a che cosa corrispondano.

Nei conti di bilancio si presenta un attivo (la parte che costituisce il patrimonio) che è assolutamente fuori della realtà, perchè si forniscono dei numeri privi di significato. Cosicchè cade l'intera struttura del bilancio e si accerta il modo in cui si amministrano questi Istituti perchè se, per esempio, la legge — come quella ancora in vigore — stabilisce che occorre raggiungere il decimo dell'ammontare dei depositi ricevuti per qualsiasi titolo e poi gli istituti fanno vedere che a quel limite non ha più significato, penso che vengano a cadere le considerazioni relative ad una sufficiente garanzia per i depositanti. Invece, adesso il decimo è stato raggiunto e,

forse, anche superato; soltanto che nei bilanci non figura, mentre figurano altre cifre senza significato, fenomeno che non possiamo trascurare, perchè è evidente che nel bilancio deve essere riportata ogni voce, tanto più, penso, quelle riguardanti il patrimonio immobiliare, che non sono fonti aride, ma che rendono degli utili. Patrimoni da valutare in lire correnti, altrimenti si corre il rischio di rilevare la paradossale situazione di un patrimonio esiguo che produce annualmente utili in una percentuale che va dal 50.000 al 200.000 per cento. Occorre quindi secondo me, che l'organo di sorveglianza entri nel vivo delle questioni per quanto riguarda la verità del bilancio, nel senso di far corrispondere la sua parte attiva all'effettivo valore delle singole partite.

Per quanto attiene al provvedimento in sè e per sè, sono d'accordo per la sua approvazione con le riserve formulate, soprattutto per quanto riguarda la soppressione del contributo all'ONMI.

FERRERI. Vorrei osservare che dal punto di vista formale la dizione dell'articolo unico non appare troppo chiara. Esso, infatti, mentre al primo comma stabilisce che le Casse di risparmio ed i Monti di credito su pegno di prima categoria « debbono sempre destinare cinque decimi degli utili netti annuali alla formazione ed all'aumento di una massa di rispetto », nel terzo comma continua: « Gli altri cinque decimi possono essere assegnati ad opere di beneficenza e di pubblica utilità ». Ora, se una Cassa di risparmio, riferendosi al terzo comma, non destinasse ai suddetti scopi tutti i cinque decimi ma solo i quattro decimi, il decimo residuo come verrebbe utilizzato?

A me sembra che la precedente formulazione dell'articolo 35 del testo unico fosse assai più rigorosa.

PRESIDENTE. Nel terzo comma è impiegata la parola « possono » evidentemente per il fatto che non esiste altra via d'impiego.

FERRERI. Basterebbe dire « debbono destinare almeno cinque decimi ». In

tal modo, il primo comma sarebbe logicamente collegato col terzo; cosa che con la formulazione attuale non è.

FORTUNATI. Debbo riproporre l'interrogativo che già una volta ebbi occasione di avanzare. Non capisco, cioè per quale motivo, di fronte ad una situazione che tutti dicono diversa da quella considerata dalla legge originaria, quest'ultima non viene modificata in maniera sostanziale. Col disegno di legge, infatti, ci si limita ad aumentare da tre a cinque i decimi da assegnare ad opere di beneficenza e di pubblica utilità, lasciando immutato il resto; mentre il problema di fondo è appunto quello rappresentato dal permanere di norme sostanziali, fondate su una situazione reale assai diversa da quella attuale.

Ora quello che stiamo usando è forse un modo di legiferare più rapido, più efficace al fine di ottenere immediatamente che certe somme siano destinate a dati fini, ma non chiarisce certo la situazione per quanto concerne i rapporti tra gli Istituti di credito del tipo in questione e la Banca d'Italia. Quest'ultima — è un dato di fatto — deve esercitare una forma di vigilanza sui bilanci degli Enti suddetti; ed allora, perchè lasciare che certi sistemi continuino immutati e non affrontare invece realisticamente la situazione? Basta del resto leggere la relazione degli onorevoli proponenti il disegno di legge per constatare come essi stessi affermino che non esiste più l'esigenza di collegare l'erogazione dei fondi destinati alle opere di beneficenza e di pubblica utilità alla consistenza della massa di rispetto.

TRABUCCI. Ho già espresso un'altra volta la mia opinione in merito, ed è quella che il disegno di legge meriti di essere senz'altro approvato. Desidero però formulare delle osservazioni, che in parte coincideranno con il pensiero del senatore Fortunati.

La norma in questione si inserisce nel complesso di tutte le altre esistenti a tutela del credito e del risparmio; norme che riguardavano le banche e che sono state estese alle Casse di risparmio. Vi è un certo rapporto obbligatorio, nelle banche, tra capita-

5ª COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

80ª SEDUTA (11 maggio 1966)

le sociale e depositi; tra capitale sociale e limiti di rischio.

B E R T O L I . Vi è l'obbligo di lasciare alla Banca d'Italia una parte, che abbiamo diminuito.

T R A B U C C H I . Per le banche no, per le Casse di risparmio vi è una parte di aumento dei depositi che per le banche era fissata al 40 per cento e che noi, in occasione di una certa politica monetaria, abbiamo ridotto. Praticamente esistono alcune norme dettate nel 1927 e nel 1928, all'epoca della « quota 90 », ed a seguito della crisi del 1925-1926. In quell'occasione numerose banche andarono in dissesto: intervenne il Governo e, in relazione alla concezione economica del tempo, venne emanata una serie di norme dirette alla tutela del credito e soprattutto della fiducia che negli istituti di credito avrebbe dovuto avere il risparmiatore; norme, tra l'altro, che in America avevano una correlazione con tutto il sistema della riserva federale, poichè, in realtà, la crisi aveva investito tutto il mondo — anche se era stata anticipata da noi — ed era stato colpito tutto il sistema del risparmio.

Oggi, come giustamente dichiara il proponente e come giustamente ha ribadito il relatore, la situazione è completamente diversa. Sappiamo infatti che gli Istituti di credito difficilmente si salverebbero con questi fondi di garanzia investiti in operazioni di credito che una volta erano considerate solidissime, consistendo in mutui ipotecari, ma che oggi non lo sono più poichè, come tutti sanno, se vi è una cosa tutt'altro che solida è proprio il valore delle proprietà immobiliari. Avrei visto quindi — e vedrei — volentieri non il comparire di norme sparse e frammentarie, se non addirittura contraddittorie, come è quella oggi in discussione se vista in relazione alla legge del 1929, bensì una revisione generale del sistema del credito, soprattutto al fine di studiare come può e deve essere concepito, nella moderna economia, un sistema di vera tutela del risparmio. E, dicendo questo, intendo riferirmi, tra l'altro, alla concezione veramente arretrata del sistema bancario italiano in base alla quale il fido viene concesso alla proprietà, considerata sempre l'unica garanzia pos-

sibile, mentre dovrebbe invece essere concesso alle aziende, e dovrebbero essere considerati come garanzia l'esame e la vigilanza condotti dagli Istituti di credito sull'andamento aziendale.

M A R T I N E L L I , *relatore*. Mi sembra che la discussione si stia eccessivamente ampliando, rispetto al tema da trattare.

T R A B U C C H I . Ma io ritengo necessario esaminare il provvedimento anche in relazione al sistema generale in cui dovrebbe essere inserito.

Vorrei poi osservare al collega Bertoli che non è esatto quanto egli afferma, e cioè che i bilanci « debbono essere veri ». O, almeno, è esatto nel senso da lui inteso poichè è evidente che per quanto riguarda la valutazione degli immobili, ad esempio, le sedi degli uffici hanno un valore notevolissimo finchè assolvono tale funzione, ma un valore di molto inferiore qualora vengano adibite a magazzini.

Torniamo a quanto dicevo poco fa, è tutto il sistema del credito e, del risparmio che va rivisto; e questo non certo in relazione a sentimenti politici, oppure a visioni favorevoli o contrarie all'uno o all'altro tipo di istituto, bensì con lo scopo preciso di garantire la capacità di corrispondenza delle nostre banche alle esigenze di sicurezza dei depositanti, nonchè all'esigenza di un'equa remunerazione del capitale. Spesso i nostri depositanti non hanno tale fiducia, in quanto le Banche sono oggi gravate di spese generali tali da rappresentare, proprio nel mondo aziendale, il pericolo principale per i depositanti stessi.

Pertanto, nel dare il nostro voto favorevole al testo attuale del provvedimento per evitarne il ritorno all'altro ramo del Parlamento, dovremmo chiedere concordemente agli organi responsabili di predisporre un riesame del problema del credito in Italia; poichè se dovesse ad un certo momento prospettarsi una situazione analoga a quella del 1926-27 è evidente che saremmo del tutto impreparati a fronteggiarla.

A R T O M . Desidero in primo luogo congratularmi con l'onorevole relatore per

la diligenza e la precisione usate nell'inquadrare il problema; e, in secondo luogo, vorrei far presente che noi non siamo oggi chiamati a pronunciarci sul sistema generale di garanzia offerto dalle leggi vigenti ai depositanti. Si tratta infatti di un problema estremamente vasto, che deve essere in effetti affrontato ma che non può esserlo frammentariamente, prendendo lo spunto da fatti singoli; deve essere studiato nella sua globalità.

Oggi noi ci troviamo di fronte alla proposta di adeguare l'entità delle quote di profitti delle Casse di risparmio da destinare a fini di beneficenza e di pubblica utilità alle mutate condizioni del credito. Ora, la devoluzione delle predette quote agli scopi indicati rappresenta un impegno statutario delle Casse di risparmio; anzi, per meglio dire, un dovere, affermato sin dall'epoca della fondazione di Istituti ormai centenari e più che mai pressante in questi momenti di particolare crisi, in cui molte Istituzioni di beneficenza versano in condizioni di grave difficoltà. Di qui l'importanza di una decisione celere da parte nostra. Però, da tutto questo nasce il problema della salvaguardia delle garanzie dei terzi, ed è per tale motivo che ho espresso il mio plauso al relatore, il quale è risalito alla fonte, constatando come la destinazione del 50 per cento degli utili all'incremento della massa di risparmio sia sufficiente ad offrire la necessaria sicurezza. Possiamo dunque, a mio avviso, dare il nostro voto favorevole al provvedimento con la coscienza tranquilla.

Afferma giustamente il collega Bertoli che i provvedimenti debbono essere emanati con una larga visione dei problemi. Da parte mia osservo che quelli riguardanti determinati periodi di tempo vanno votati in funzione di situazioni contingenti, soggette a mutamenti e per le quali deve sempre essere prevista la possibilità di modificazioni e trasformazioni.

Il dubbio sollevato dal collega Salerno è senza dubbio molto serio: egli vorrebbe cioè una garanzia perchè nella distribuzione degli utili in questione non venissero usati discriminazioni, favoritismi e via dicendo. Ora questa distribuzione ha luogo da circa 130 anni — cioè da quando sono state

istituite le Casse di risparmio — e, pur rientrando nell'autonomia delle Casse medesime, è soggetta all'intervento dell'Autorità di controllo. Ma, al disopra di questa, vi è ancora un altro giudice, più grave, più importante e più autorevole, che controlla le erogazioni e che è rappresentato dall'opinione pubblica. Le erogazioni non vengono infatti effettuate a seguito di deliberazioni segrete, bensì attraverso decisioni assembleari alle quali viene data larga pubblicità anche attraverso la stampa. Si può però arrivare a questo: vi sono Casse di risparmio che operano distribuzioni in favore dei partiti dell'attuale maggioranza, ma ciò avviene sempre in una forma diversa da quella sottoposta al controllo della pubblica opinione, e cioè attraverso distribuzione degli utili. Per quello che mi riguarda devo dire che non ho mai sentito una lamentela, un rimprovero, in proposito, poichè, come ho detto, in questi casi gli amministratori agiscono sotto i riflettori dell'opinione pubblica; e questo è il miglior controllo.

S A L E R N I . Sarò breve, avendo già espresso il mio pensiero.

Debbo compiacermi per il fatto che la mia osservazione abbia suscitato interesse. Ora debbo aggiungere che la legge sull'ONMI garantiva all'Opera una percentuale in quella distribuzione di utili alla beneficenza; ma, purtroppo, tale norma non viene riprodotta nell'articolo al nostro esame. Quindi, non solo per l'ONMI, ma per tutti gli altri Istituti che potrebbero ricavare dei vantaggi dalla norma suddetta, potremmo studiare una modifica in tal senso al provvedimento, nonostante questo sia già soddisfacente di per sé.

M A R T I N E L L I , *relatore*. La prima cosa che mi sembra doveroso fare è quella di chiarire la portata dell'ultimo comma dell'articolo unico, il quale sopprime il quarto comma dell'articolo 35 del testo unico, che faceva il seguente richiamo: « Rimane fermo quanto disposto dall'articolo 7 della legge 10 dicembre 1925 ». Questa legge 10 dicembre 1925, che istituisce l'Opera nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia, all'articolo 7 indica i mezzi con

cui l'Opera stessa provvede al conseguimento dei propri scopi e al punto 3) di detto articolo afferma: « con la percentuale degli utili di gestione dei Monti di pietà di prima categoria, riservati in base all'articolo 3 del regio decreto 14 giugno 1923, n. 1396, a favore delle istituzioni di beneficenza e di assistenza sociale ». E il regio decreto 14 giugno 1923 dice all'articolo 3: « Al terzo comma dell'articolo 2 della citata legge — è sostituito per i Monti di pietà di prima categoria il seguente: « gli utili di gestione debbono essere destinati per nove decimi alla formazione e all'aumento di una massa di risparmio. L'altro decimo deve essere, secondo gli statuti, erogato a favore di istituzioni di beneficenza e di assistenza sociale del luogo, che siano bisognevoli di aiuto, salvo la eventuale riduzione degli interessi dovuti ai prestiti sopra pegno ». Ma, dato l'esame frettoloso dei testi legislativi, molto intrecciati, fatto in questo momento, non vorrei che cadessimo in errore nel considerare i commi e mi parrebbe opportuno un rinvio su questo punto, onde appurare se veramente siano in gioco i contributi riconosciuti all'Opera nazionale maternità e infanzia.

Mi sembra però opportuno chiarire anche gli altri argomenti, sollevati nell'intervento del senatore Bertoli.

Il collega Bertoli ha fatto un complesso di considerazioni che, pur andando al di là del terreno del dibattito riguardante questo disegno di legge, ha però un notevole valore. Se non ho capito male, egli ha osservato che qui ci si viene a dire che ci sono dei bilanci i quali non espongono l'utile vero: questi utili che non appaiono nel bilancio ufficiale, non sono sottratti alla considerazione del fisco perchè sono denunciati in quanto avviati a costituire quei fondi particolari che le banche — in questo caso le Casse di risparmio — hanno; ed ha aggiunto, magari non esplicitamente ma mi pare di aver capito così: « Ma perchè non deve essere sancito chiaramente il principio che l'utile che compare nel bilancio debba essere l'utile conseguito, magari riducendo la quota da distribuire? ». Il collega Fortunati ha poi detto che così noi operiamo marginalmente, senza affrontare la questione di fondo, che è quella

di sapere qual è l'utile di questi istituti di credito; e mi è parso volesse dire di tutti gli istituti di credito. Conseguentemente si può ammettere che ci siano due tipi di bilancio: un bilancio per il pubblico e un bilancio per la vigilanza e per il fisco.

Ora io devo a questo punto far presente che la gestione degli istituti di credito è una gestione estremamente delicata. Noi abbiamo avuto in questi due o tre anni un periodo nel quale il cosiddetto conto insolvenze è cresciuto per ogni istituto di credito. È evidente che non posso qui indicare le cifre; però, da notizie avute, so che qualche istituto di credito, e anche qualche Cassa di risparmio, deve fronteggiare accresciute insolvenze. Ma tutto questo non genera alcuna preoccupazione proprio perchè questi istituti di credito hanno quei particolari fondi di riserva a garanzia delle possibili insolvenze della clientela, e quello che potrebbe sembrare un servizio reso alla verità dei bilanci (che rimane sempre una verità formale), facendo vedere gli anni buoni e gli anni cattivi, potrebbe suscitare delle reazioni psicologiche sfavorevoli nei depositanti e potrebbe anche costituire argomento di considerazioni astiose nei confronti di questo o quell'altro istituto di credito e, in tal modo, portare una ferita alla fiducia che i risparmiatori devono avere nell'insieme dell'ordinamento creditizio, fiducia che è garantita proprio dall'esistenza di quei fondi che si costituiscono quando gli anni sono buoni e che escono dal bacino di riserva al momento giusto per coprire le passività. E dunque, io sono contrario, in concreto, ad aderire alle considerazioni qui prospettate perchè, ripeto, il mondo dei depositanti è un mondo dalla mentalità molto semplice e la notizia che un istituto di credito possa avere una perdita forte per una partita che è in difficoltà potrebbe portare ad un richiamo dei depositi.

C'è poi da considerare che i bilanci esprimono sovente valori eterogenei anche per altre ragioni, come ha osservato qualche collega che è intervenuto. Bisognerebbe poter avere, ad ogni fine di esercizio, una conoscenza del grado di solvibilità dei debitori, che è impossibile avere. Ed allora si è di fronte

ad una stima approssimativa dei rischi inclusi in taluni cespiti, una incerta valutazione di taluni altri cespiti. Ciò può essere detto anche per taluni beni immobili: talune sedi, il giorno in cui dovessero cambiare destinazione, potrebbero avere un valore inferiore.

BERTOLI. A me pare che questo valore possa calcolarsi facilmente, facendo una distinzione fra taluni cespiti e gli altri che sono di proprietà degli istituti e da cui si ricava un utile. Naturalmente, non è che gli istituti tengano liquide nelle casse le loro riserve: queste vengono investite spesso in beni immobiliari, che hanno un valore che si può benissimo considerare. Non è difficile.

MARTINELLI, *relatore*. Ma questo valore dovrebbe essere determinato di anno in anno; per esempio, facciamo l'ipotesi che è di cento milioni e viene stimato centoventi: si dovrebbero mettere venti milioni nella quota delle riserve. Ora tutto questo, a parte la difficoltà della compilazione di un bilancio che dovrebbe essere redatto su un metro che è dato in gran parte dal mercato, è una cosa estremamente difficile. Ma poi, mettere in evidenza un complesso di riserve potrebbe, anche domani forse, frastornare la mentalità degli amministratori e in ogni caso li costringerebbe a ridurre le riserve il giorno in cui si verificassero grosse perdite, perchè tutti gli istituti di credito non andranno mai a dire in assemblea che durante un anno si sono perdute tante centinaia di milioni; diranno invece che è stato un anno di difficoltà, ma presenteranno sempre un bilancio con un utile, perchè altrimenti, ripeto, ci possono essere conseguenze di carattere psicologico nei risparmiatori depositanti.

Avviene quindi che i bilanci, per la parte riguardante le riserve, sono estremamente prudenti; e ogni volta che vengo a sapere che un immobile è valutato una lira, che taluni cespiti compaiono per il valore di dieci, venti, cinquanta anni fa, io penso: « Meglio. Vuol dire che lì ci sono dei polmoni che rendono robusto l'organismo ». Noi sappiamo, del resto, che qualche anno fa, proprio

per aiutare gli istituti di credito a conoscere meglio le posizioni debitorie è stato istituito presso l'organo di controllo un servizio discreto di rilievi e comunicazioni, che funziona in codice, con riserbo garantito ad ogni azienda. Questo sistema, a mio giudizio, ha introdotto una severità e una concretezza di vigilanza che prima non c'era e tutti hanno imparato che c'è un ufficio a Roma il quale sa qual è la somma dello scoperto bancario di ciascuno.

Rimane qualche considerazione da fare sulla massa di rispetto. Come dobbiamo considerarla? La vecchia norma dice che la massa di rispetto deve avere una certa dimensione prima di poter procedere a larghe distribuzioni degli utili annuali. È un dato che risale alla saggezza di molti decenni fa. Che la massa debba nella sua misura ottima ammontare al 10, al 15 o al 20 per cento, non sono in grado di saperlo. Ma, in ogni caso, l'ipovalutazione di taluni cespiti attivi dovrebbe essere sempre considerata una saggia regola, accanto all'altra che col disegno di legge verrebbe stabilita e cioè che la metà degli utili annuali dovrà sempre essere destinata alla riserva, a qualsiasi percentuale dei depositi fosse giunta la massa di rispetto.

Rimane il quesito posto dal senatore Salerno, che riveste un notevole valore politico. Io, ad esempio, vorrei porre un quesito alla vigilanza su quella che è stata la massa degli utili di bilancio per gli ultimi esercizi, non essendo noi in possesso di tali dati.

AGRIMI, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Le risultanze relative si possono acquisire facilmente.

MARTINELLI, *relatore*. Inoltre bisognerebbe sapere quale è stato il totale delle somme distribuite in beneficenza.

Ora il collega Salerno, se ho ben capito, ha asserito che avrebbe gradito sapere con quale criterio sono state distribuite alla beneficenza le quote di utili, esistendo il pericolo di parzialità. Ma, onorevole collega, noi in tal modo usciamo dall'ambito delle considerazioni che si possono fare sull'argomento. Qualora dei colleghi dovessero ritenere che una Cassa di risparmio abbia

seguito una politica faziosa nella distribuzione delle quote di utili dovrebbe rivolgersi con un'interrogazione al Ministro del tesoro, al quale è devoluta la responsabilità della vigilanza sugli Istituti in questione. D'altra parte, la pubblicità prevista per queste erogazioni rappresenta essa stessa una garanzia; e lascio al senatore Artom, a questo propositivo, la responsabilità delle sue affermazioni.

Per tutte queste considerazioni mi permetto di insistere ancora una volta sulla necessità di approvare il disegno di legge nella sua formulazione attuale; salvo, naturalmente, una sospensione della discussione al fine di ottenere maggiori chiarimenti sull'ultimo comma, in relazione al quesito concernente l'ONMI.

BERTOLI. Un rinvio della discussione mi sembra senza dubbio opportuno, anche perchè avremmo intenzione di proporre un emendamento per quanto riguarda la ripartizione degli utili, ma per farlo dobbiamo prima sapere qualcosa sulla gestione dell'ONMI.

AGRIMI, Sottosegretario di Stato per il tesoro. Desidero anzitutto unirmi al plauso che unanimemente è stato espresso al relatore per la diligenza della sua relazione e la penetrazione con la quale ha indagato sui vari aspetti del problema. Effettivamente, il Senato porta sempre, nell'esame dei disegni di legge, un contributo notevolissimo, ampliando l'esame dei vari problemi in una visione generale, pur senza trascurare quelli che ne sono gli aspetti particolari; e bene ha fatto, a questo proposito, il senatore Salerno a soffermarsi sulla questione relativa all'ultimo comma, che era in verità sfuggita ai colleghi dell'altro ramo del Parlamento. Molte volte, nei disegni di legge d'iniziativa parlamentare — e quindi quanto sto per dire riguarda tutti noi — si manca di chiarire completamente nella relazione l'intenzione del proponente; e così è avvenuto oggi con la proposta Dosi, per la quale la portata dell'ultimo comma è stata sottaciuta, quasi non implicasse alcuna innovazione sostanziale. Si potrebbe di-

re, in realtà, che nel momento in cui si è inteso compiere una specie di conglobamento dei fondi da erogare per fini di beneficenza e di pubblica utilità si è inteso anche comprendere in questa visione unica quella particolare destinazione all'ONMI indicata dalla legge vigente; ma non credo sia sufficiente tale considerazione per poter chiudere gli occhi, specialmente nell'attuale difficile situazione dell'ONMI.

Condivido le opinioni dell'onorevole relatore sulle giustissime osservazioni venute da più parti in merito alla regolamentazione generale del credito e del risparmio in Italia, e — questione, questa, più delicata e meno regolabile per legge — alla corrispondenza effettiva delle situazioni di fatto alle risultanze ufficiali dei bilanci. In linea teorica, sarebbe auspicabile una corrispondenza perfetta tra realtà di fatto e realtà contabile, anche perchè i dubbi che sono stati avanzati in proposito dal relatore mi hanno lasciato perplesso; e debbo anzi dire che il senatore Fortunati, da parte sua, aveva avanzato in proposito una richiesta categorica ineccepibile, sempre dal punto di vista teorico.

Ora mi pare si possa prendere per base un dato di fatto. Se la proposta Dosi tende ad eliminare la possibilità che vi siano utili non rispondenti a quelli effettivi, nelle pieghe del bilancio, bisogna dire che questo sarebbe un fine lodevolissimo; ma se non si può ottenere questo e non si lasciano agganci in norme di legge, la cosa può anche passare. La proposta è nata dopo che il Comitato di vigilanza è intervenuto per stabilire che i tre decimi da destinare alla beneficenza ed alle opere di pubblica utilità dovevano essere commisurati agli utili ufficiali indicati nei bilanci e non, come avveniva, agli utili di fatto in senso lato. Si è sentita cioè la necessità di dare per legge una maggiore ampiezza a questa funzione delle Casse di risparmio e dei Monti di credito, ossia alla destinazione di utili per gli scopi suddetti.

È questo un compito fondamentale; quindi è giusto che si prenda in considerazione, ed evidentemente è sotto la pressione dell'assolvimento di questo compito che

5ª COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

80ª SEDUTA (11 maggio 1966)

le Casse di risparmio sono portate ad erogare gli utili nella loro entità effettiva e non in quella delle risultanze contabili.

Quindi, sotto questo profilo, dato che l'istituto di vigilanza dice che bastano questi parametri dai tre ai cinque decimi, si salvaguardano lo stesso i giusti diritti dei risparmiatori. Dal punto di vista del Governo non posso che aderire alla proposta del relatore, il quale ha detto che è un provvedimento che non presenta pericoli per i risparmiatori e consente alle Casse di risparmio di assolvere una funzione istituzionale, cioè di largheggiare negli aiuti alle istituzioni di assistenza e di beneficenza pubblica.

È stata fatta anche un'altra osservazione. Come eserciteranno le Casse di risparmio questo compito? Evidentemente in modo discrezionale, secondo gli orientamenti dei consigli di amministrazione, che sono poi emanazione degli organi del Tesoro e di altri organi, anche di enti locali (anzi, quasi sempre, sono gli enti locali che si esprimono nei consigli di amministrazione), anche in aderenza a situazioni che variano da luogo a luogo, in considerazione dei problemi emergenti in una regione o in un'altra. E sotto questo profilo sarebbe da considerare anche il famoso quarto comma: cioè, le Casse di risparmio e i Monti di credito su pegno agiscono in varie zone, mentre l'Opera nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia agisce su un piano nazionale e si trova attualmente in una grave crisi, ma comunque in questa erogazione forse giocano in modo non decisivo. Dico forse perchè non conosco le cifre. Ma certamente questi istituti di credito sparsi in tutte le parti d'Italia, più che aiutare le istituzioni locali, dovrebbero aiutare una istituzione nazionale. Sotto questo profilo, l'esigenza che ha ispirato l'onorevole Dosi nel momento in cui ha cercato di portare al 50 per cento l'erogazione degli utili può avere una giustificazione teorica e logica e mi pare quindi corretto l'orientamento della Commissione affinché, sia pure in riferimento all'ultimo comma, si riguardi la materia; non ho difficoltà ad aderire alla proposta di rinviare la discussione su questo

punto, rappresentando quanto ho detto un contributo alla decisione finale che sarà presa nella prossima seduta.

MARTINELLI, *relatore*. Desidero formulare una preghiera: che sia lo stesso onorevole Sottosegretario ad informarsi in merito.

SALERNI. La discussione resta allora aperta sull'ultimo e penultimo comma dell'articolo unico del disegno di legge.

PRESIDENTE. Poichè non si fanno osservazioni, il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

Seguito della discussione e rinvio del disegno di legge: « Norme circa la tenuta dei conti correnti con il Tesoro » (1274)
(Approvato dalla Camera dei deputati)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Norme circa la tenuta dei conti correnti con il Tesoro », già approvato dalla Camera dei deputati.

Ricordo che la discussione generale non è stata ancora chiusa.

BONACINA. Nella seduta precedente si rimase d'accordo sulla presentazione di alcuni emendamenti. Il Sottosegretario al Tesoro, dopo aver annunciato le sue posizioni non favorevoli alle proposte di emendamento, s'impegnò ad una ulteriore riflessione. Adesso, se questa riflessione avesse dato esito negativo, io personalmente ne prenderei atto e prescindendo dalla collaborazione, pur preziosa, del Governo, proporrei gli emendamenti in questione domani o dopo domani, in modo che si possa decidere.

Ho qui il testo stenografico della discussione precedente. Il Sottosegretario fu perentorio nel dire: « Non sono d'accordo. Prendo nota delle proposte e poi dirò qual è il mio orientamento ». Ecco il motivo per il quale non ho ancora rotto lo schema del di-

segno di legge; sono però pronto a romperlo ora, a titolo di collaborazione, naturalmente, e non di polemica.

A G R I M I , *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. L'orientamento del Governo era per l'approvazione del provvedimento. I problemi sollevati dal senatore Bonacina esulano, a giudizio del Governo, dai limiti del disegno di legge. Tuttavia, se saranno proposti emendamenti formali, il Governo si riserva di esaminarli.

Io non posso che confermare questo atteggiamento contrario alla presentazione di emendamenti, salvo che si tratti di emendamenti formali.

B O N A C I N A . Sull'intervento della Corte dei conti potrei recedere, proponendo una formula più attuale, cioè ascrivendo degli obblighi ad organi dell'amministrazione, al collegio sindacale. Però, c'è un punto sul quale il Sottosegretario si era riservato di fornire elementi: è il punto dolente delle gestioni fuori bilancio, perchè, si disse, non ci sono soltanto le amministrazioni ordinarie e le gestioni speciali indicate nel conto del Tesoro; ci sono anche le gestioni fuori bilancio, per le quali si pone il problema dell'obbligo del deposito delle disponibilità presso il Tesoro, rimanendo la difficoltà della loro individuazione perchè il famoso disegno di legge che fu elaborato dalla Commissione Sturzo forniva una definizione che lasciava le cose come stavano e, comunque, non è diventato legge. A questo proposito, il Tesoro allora convenne sulla esistenza del problema e si riservò di fornire alla Commissione una indicazione relativa alla individuazione delle gestioni fuori bilancio.

A G R I M I , *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Ma il problema esula da questo disegno di legge. È utilissimo definire che cosa si intende per gestione fuori bilancio, ma ciò dovrebbe essere oggetto di un apposito provvedimento. Oggi non c'è. Vogliamo definirlo in questa occasione? Mi sembra un po' sproporzionato rispetto al fine del provvedimento in esame. Si potreb-

be solo dare qualche indicazione a titolo esemplificativo.

B O N A C I N A . Ho letto attentamente i tre rendiconti generali che dobbiamo discutere. Una delle lamentate, assai vibrante, sollevate dalla Corte dei conti è la seguente: lo Stato si obbliga a versare ad Enti — per esempio, alla Cassa per il Mezzogiorno — fondi di dotazione, contributi, ecc., e spicca il mandato di pagamento per l'intero ammontare previsto dalla legge; l'ente incassa tutti i fondi, li deposita o presso il Tesoro o presso le banche e sul rendimento dei conti apre gestioni speciali che come tali sfuggono a qualunque controllo. Ora io non pongo qui il problema del controllo sulla gestione speciale, ma il problema che la gestione speciale, come tale, costituita col deposito dei fondi presso aziende di credito, sia definita come deposito e, tra l'altro, in conto corrente non fruttifero. Ci troviamo infatti nella situazione in cui l'ente non ha bisogno di questi fondi perchè non li spende e li deposita presso la Tesoreria, giacchè noi agevoliamo la politica di Tesoreria sugli interessi e la Tesoreria attinge fondi per fronteggiare i bisogni di cassa, e via dicendo. Però io mi chiedo se la Tesoreria non possa assolvere la medesima funzione non dando i fondi se non quando l'ente ne ha effettivo bisogno.

A R T O M . Questo è appunto lo scopo della legge.

B O N A C I N A . Questo è l'aspetto patologico della legge. La Corte dei conti diramò una circolare dieci anni orsono, invitando tutti i magistrati addetti al controllo ad emettere un rilievo formale quando accertavano l'esistenza presso l'istituto bancario di depositi eccedenti le normali disponibilità di cassa. È mancata una individuazione delle scappatoie, che non sono poi molte. Il collega Trabucchi faceva riferimento alla fertile inventiva italiana; ma se esaminiamo quali possano essere le scappatoie, vediamo che non sono poi tante.

Ecco il problema per il quale io proponevo al Tesoro la necessità di una riflessio-

5ª COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

80ª SEDUTA (11 maggio 1966)

ne. Potrei farlo anch'io, ma ritengo che, siccome il problema è troppo vasto ed è stato impostato dagli organi di controllo, della sua soluzione si deve incaricare il Governo.

A G R I M I, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Praticamente, con questa legge, se non si elimina l'inconveniente, si tende ad attenuarlo, giacchè si stabilisce che i fondi devono essere depositati presso il Tesoro. Ne scaturisce l'obbligo degli interessi, ma comunque è già una garanzia. Il Tesoro dà questi fondi, ma poi li riprende perchè obbliga a depositarli presso di sè.

A R T O M. Il Tesoro non dovrebbe effettuare dei pagamenti, ma delle aperture di credito sul proprio conto?

A G R I M I, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. A questo proposito, io mi sono fatto carico delle osservazioni dell'onorevole Presidente Bertone. Il fatto è che il Tesoro può al massimo rispondere di non avere delle disponibilità, ma, se le ha, non può rifiutare di accedere alle richieste perchè, esistendo la disposizione di legge, non è possibile eluderla.

P R E S I D E N T E. Certo che sottrarre del denaro alle aziende di credito per versarlo al Tesoro è un buon passo, ma il versamento al Tesoro crea un altro problema, quello del pagamento degli interessi, che sono cifre ingenti: si parla di 200-300 miliardi di depositi, che, al 5 per cento, dopo qualche anno vengono a costituire un altro capitale a carico del Tesoro e determinano situazioni assai gravi.

F O R T U N A T I. Il Tesoro dovrebbe corrispondere interessi sulle sue stesse sovvenzioni?

B E R T O L I. Esatto, e addirittura del 3,50 per cento se c'è il vincolo annuale. Lo abbiamo rilevato alcuni giorni orsono, quando abbiamo trattato della Cassa per il Mezzogiorno.

M A R T I N E L L I. Il problema sollevato dal disegno di legge in esame presenta due aspetti. Il primo è quello di regolare meglio la circolazione del denaro, che altrimenti potrebbe gonfiarsi senza che la emissione di valuta sia seguita da investimenti. Al 31 marzo i vari enti avevano un credito in conto corrente fruttifero di 717 miliardi presso il Tesoro; le altre amministrazioni 311 miliardi in conti correnti infruttiferi. Ora, quando vediamo che la Cassa per il Mezzogiorno su 240 miliardi ne ha 29 senza vincolo, secondo quanto ha riferito lo stesso Ministro Pastore, con un tasso di interesse dell'1,75 per cento, mentre per 200 miliardi è stato istituito un vincolo annuale con la corresponsione del 3,5 per cento di interesse, viene spontaneo chiedersi perchè mai la Cassa per il Mezzogiorno si trovi in tale abbondanza di disponibilità.

È chiaro che obbligando i vari enti a riversare in Tesoreria il denaro che loro corrisponde lo Stato si avrà quanto meno una circolazione meno gonfia. Tuttavia rimane l'altro quesito: perchè mai lo Stato sia impegnato a corrispondere un interesse.

Non si tratta certo di cifre trascurabili perchè, ripeto, al 31 marzo la situazione dei conti correnti fruttiferi presentava qualcosa come 717 miliardi, destinati a rimanere fermi per dei mesi e variamente suddivisi: 15 miliardi del Fondo addestramento professionale lavoratori, per esempio; 10 della Gestione case per lavoratori; 38 del Mediocredito centrale; 21 della Cassa per il credito alle imprese artigiane; 44 dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici; 75 del Conto speciale delle Ferrovie dello Stato, e così via.

A G R I M I, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Il Parlamento è libero di stabilire qualunque norma, anche che lo Stato non debba corrispondere alcun interesse sulle somme da esso versate. Tuttavia, stante la legislazione attuale, dato che si stabilisce l'obbligo di versare il denaro presso la Tesoreria a carico di enti che, non dimentichiamolo, vantano il diritto oggettivo di ottenere i versamenti dallo Stato, penso che

5ª COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

80ª SEDUTA (11 maggio 1966)

possa essere accettato il principio della corresponsione degli interessi. Altrimenti bisognerebbe modificare radicalmente le norme in proposito.

MARTINELLI. Questo punto di vista ha anche il suo valore poichè la legge 10 ottobre 1950, n. 646, relativa alla Cassa per il Mezzogiorno, fu emanata tenendo in considerazione il fatto che lo Stato, non rare volte in ritardo per quanto riguardava l'erogazione dei fondi stanziati in bilancio, avrebbe posto la Cassa nella necessità di prefinanziarsi con l'onere di interessi passivi.

In ogni modo mi associo alla richiesta del collega Bonacina, che così mi permetto di elaborare: primo, stabiliamo rapidamente l'obbligo di istituire un conto corrente presso il Tesoro; secondo, se tale obbligo non è accompagnato da una sanzione, la situazione rimarrà immutata.

AGRIMI, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Non si dà un miliardo, bensì 300 milioni alla volta.

PRESIDENTE. Non è possibile che il tesoro, prima di erogare centinaia di miliardi, effettui un'indagine per appurare come siano stati spesi?

BONACINA. Tutto questo fa parte della politica di ritardo della spesa che il tesoro ordina in relazione alla sua politica di cassa e che rappresenta un sistema di gestione del bilancio tendente a sottrarre il controllo al Parlamento, il quale vuole che gli impegni vengano assunti dopo essere stati regolarmente approvati.

FORTUNATI. È evidente che il problema va affrontato. Sono convinto che si debba seguire la Corte dei conti quando parla della necessità di seguire gli ordini di accreditamento man mano che i bisogni emergono. Però, se a un certo punto, vi sarà l'esigenza di non dare corso agli accreditamenti, dovranno essere le Commissioni parlamentari a decidere in merito, poichè

la situazione non può essere lasciata al di fuori di ogni controllo.

Io ho partecipato a Bologna ad una riunione presso l'istituto Rizzoli, dove esiste una situazione per cui, mentre da un lato l'istituto è obbligato a soddisfare le ordinazioni di strumenti ortopedici che gli arrivano da tutti i vari organismi che fanno capo al Ministero della sanità e a quello dell'interno, dall'altro, i Ministeri medesimi non pagano. Allora l'istituto Rizzoli deve fare da strumento politico, da strumento calmieratore; e deve pagare gli interessi sulle somme che deve chiedere agli organismi, il che diventa veramente paradossale.

MARTINELLI. Qui incominciamo a tirare le somme di principi che abbiamo voluto adottare nel 1947-48-49 e che partivano dalla constatazione che lo Stato era in ritardo a soddisfare i suoi impegni di bilancio. Io mi ricordo che quando il nostro Presidente era Ministro del tesoro, nel 1946, le lamentele che si sentivano in Parlamento erano queste: poichè la Tesoreria impiegava tre o quattro mesi per effettuare i pagamenti, occorreva far sì che questi procedessero con maggiore agilità. Sono sorte allora le idee che hanno portato alle gestioni autonome, come la Cassa per il Mezzogiorno, e si iniziò la politica delle gestioni speciali, dei fondi speciali, eccetera. Poi ci siamo accorti che l'autonomia di tali gestioni rompeva di fatto l'unità della gestione dello Stato. Per esempio, l'Azienda nazionale autonoma delle strade statali al 31 marzo aveva a sua disposizione in conto corrente infruttifero 177 miliardi; è evidente che ciò avviene in seguito a leggi che le hanno assegnato quei fondi, ma è anche evidente che così noi non abbiamo più una gestione unitaria della Tesoreria.

Io sono convinto che ad un certo momento occorra riconsiderare taluni principi. Abbiamo detto allora: il Tesoro non è agile, perciò l'azienda si porti via il suo gruzzolo e lo spenda; però ad un certo punto il Tesoro ha voluto che quelle somme venissero depositate presso di sé per non gonfiare artificialmente la circolazione. Noi abbiamo fatto allora così, convinti di agire

nell'interesse vero dello Stato, ma, probabilmente, se lo Stato diverrà nella sua amministrazione più agile, potremo tornare a riconsiderare i principi allora adottati. E così potremo accogliere il voto della Corte dei conti, che le gestioni autonome siano il più possibile eliminate.

LO GIUDICE. Signor Presidente, io penso che lo sviluppo che ha avuto la discussione di questo disegno di legge ponga al Governo il dovere di riesaminare tutta la materia. Le cose che in altra occasione sono state dette e oggi sono state ripetute riguardano uno degli aspetti più interessanti della nostra gestione pubblica. Sarebbe bene che il disegno di legge venisse presto rielaborato. Personalmente ritengo che sia opportuno, anzi necessario, almeno fino a quando avremo il bilancio di competenza, che una volta disposta in bilancio la erogazione della somma *x* per la Cassa del Mezzogiorno, per la Gescal o per altro Ente, si debba versare subito questa somma all'Ente che ne ha diritto. Se così non facesimo e ci attenessimo al principio di tenere tutte le somme nella gestione comune e di versare di volta in volta, diciamo per stati di avanzamento, noi finiremmo per creare ritardi e disordini. Ove avessimo il bilancio di cassa, il problema si porrebbe in termini diversi.

Io sono dunque per la tesi che le somme si debbano accreditare...

PRESENTE. Accreditarlo o consegnare?

LO GIUDICE. Accreditarlo, che è cosa diversa da consegnare. Si debbono accreditare, dicevo, sul relativo conto in gestione speciale infruttifera.

BERTOLI. Sono d'accordo.

LO GIUDICE. La tesi del senatore Bonacina si accorda con un rilievo della Corte dei conti: se il bilancio stabilisce che debbo dare un miliardo, questo lo debbo dare subito; poi, con gli strumenti del controllo andrò eventualmente a vedere perchè

si ritarda nella spesa. Comunque, sono dell'avviso che le somme vadano accreditate subito in conti liberi e infruttiferi. Perché infruttiferi? Anzitutto perchè non è giusto che su delle somme che lo Stato destina ad un Ente per una determinata finalità si possa pretendere un interesse, e poi perchè qualche volta (taluno dirà spesso, io dico solo qualche volta) il ritardo della spesa non è determinato soltanto dal tempo necessario per la definizione dei criteri, per la progettazione degli appalti, eccetera, ma anche dalla visione angusta di taluni amministratori.

Concludendo, gradirei sapere dal Sottosegretario se si può essere d'accordo su questi criteri. Primo, necessità di accreditare immediatamente, cioè appena la legge di bilancio è pubblicata, le somme ai vari enti; secondo, obbligo di versare le somme negli speciali conti con facoltà di prelevare mano mano che ne sorge il bisogno; terzo, nessun interesse sulle somme giacenti.

AGRIMI, *Sottosegretario di Stato per il tesoro.* Questo nel disegno di legge risulta un po' limitato dal disposto dell'articolo 4, mentre lei è contrario, cioè vorrebbe assoluta libertà di conti, senza interessi.

LO GIUDICE. Se poniamo una limitazione del genere, può accadere che il Tesoro, per sue ragioni, dica: non si preleva più e ciò mentre l'Ente ha effettivo bisogno di danaro. E questo sarebbe un errore.

AGRIMI, *Sottosegretario di Stato per il tesoro.* Quindi, conti liberi, ma infruttiferi. Penso che il Ministero non avrebbe nulla in contrario.

BERTOLI. Vorrei fare un'osservazione. L'articolo 4 dice: « Gli enti e le amministrazioni previsti dagli articoli 1 e 2 della presente legge possono trasferire le somme tenute in conto corrente con il Tesoro in conti correnti presso aziende e Istituti di credito — aventi un patrimonio, eccetera... — entro i limiti massimi di giacenza che saranno determinati dal Ministro

5ª COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

80ª SEDUTA (11 maggio 1966)

del tesoro, sentita la Banca d'Italia ». Quindi, su questo punto il Ministero del tesoro è arbitro. Direi che è in facoltà di annullare tutta la legge.

A R T O M . Bisogna ricordare che vi sono enti che operano in diverse parti del territorio nazionale e per i quali esiste, dunque, la necessità di una propria tesoreria su cui effettuare i piccoli movimenti di danaro. Questa necessità può essere stabilita solo conoscendo la particolare situazione dei singoli enti. Ripeto, l'autorizzazione a questi enti di trasferire su conti correnti diversi da quello del Tesoro, sia pure entro limiti estremamente modesti, tiene conto di una necessità amministrativa dell'Ente.

B E R T O L I . Perché?

A R T O M . Perché la Banca d'Italia non paga gli assegni.

B O N A C I N A . Vorrei fare un brevissimo rilievo e poi una proposta.

Dobbiamo stare accorti a non essere troppo recisi nel reclamare la soppressione dell'istituto del deposito in conto fruttifero presso il Tesoro. Ci sono ragioni fisiologiche per continuare in questo sistema. Naturalmente, dovendolo ricondurre alla sua funzione fisiologica, si debbono eliminare gli aspetti patologici.

Io, ripeto, non posso presumere di poter elaborare degli emendamenti i quali tengano in conto anche le esigenze interne di amministrazione e della politica di tesoreria. Quindi proporrei, se l'onorevole Sottosegretario si è sufficientemente compenetrato delle preoccupazioni, mi pare unanimi, della Commissione, che il Governo si desse carico di predisporre questi emendamenti oppure che si formasse un gruppo di lavoro in seno alla Commissione che, con la presenza del rappresentante del Tesoro e di funzionari del Ministero, potesse arrivare molto celermente a redigere gli emendamenti.

A G R I M I , *Sottosegretario di Stato per il tesoro.* Porterò senz'altro qualche

idea per raccogliere le preoccupazioni qui emerse. Mi pare, comunque, che la soluzione sia condensata, in linea di principio, anche se un poco rigidamente, nella proposta **Lo Giudice**.

L O G I U D I C E . Con il correttivo di un limite del dieci per cento per il quale consentire un deposito libero presso la Banca.

B O N A C I N A . Sulla proposta **Lo Giudice** ho delle riserve di varia natura. In parte perchè ancora abbiamo questo arcaico bilancio di competenza, in parte per i tempi tecnici, non mi pare che la soluzione prospettata risolverebbe tutte le questioni.

Vorrei tornare sul concetto delle sanzioni. Noi abbiamo i collegi dei revisori nominati dal Ministero del tesoro e gli organi vigilanti. Si faccia carico, con un articolo di legge, ai collegi dei revisori (posto che l'organo di vigilanza sindacale è quello che segue più continuativamente le attività dell'Ente) di riferire nelle loro relazioni (avevo previsto un emendamento) circa l'osservanza dell'obbligo di versamento in conto corrente fruttifero o infruttifero presso la tesoreria e circa i trasferimenti di fondi operati nel corso dell'esercizio al Ministero e all'organo cui è devoluta la vigilanza dell'Ente.

A G R I M I , *Sottosegretario di Stato per il tesoro.* In questo modo snaturiamo un poco le funzioni istituzionali di questi organi. L'organo dei revisori riferisce al Consiglio di amministrazione, non fa l'accusatore presso gli altri.

B O N A C I N A . Ci sono, per fortuna, disposizioni del Tesoro in base alle quali le relazioni dei revisori debbono far capo direttamente al Tesoro o agli organi di vigilanza. Abbiamo avuto, anzi, casi di inchieste e di sanzioni.

P R E S I D E N T E . Si parla delle relazioni finali sull'esercizio? Noi abbiamo bisogno di prevenire certi inconvenienti. In questo modo passa un anno prima che i

5ª COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

80ª SEDUTA (11 maggio 1966)

revisori facciano la loro relazione, ma durante l'anno che cosa è avvenuto?

B O N A C I N A . Non c'è la sanzione cui feci cenno l'altra volta. Si dovrebbe conferire alla Corte dei conti il potere di muovere l'eccezione per l'eccessivo immobilizzo di fondi fuori tesoreria e stabilire che la determinazione venisse comunicata al Parlamento e al Governo facendo obbligo a quest'ultimo di riferire al Parlamento sui provvedimenti adottati a seguito della determinazione della Corte dei conti. Io penso di poter dire abbastanza responsabilmente che una soluzione di questo genere trova consenziente dal punto di vista istituzionale o procedurale la Corte dei conti che ravvisa in questo uno strumento per rendere più urgente e penetrante la sua azione di controllo.

B E R T O L I . Sono d'accordo con la proposta del collega Bonacina di nominare una Sottocommissione che in brevissimo tempo, d'accordo con il rappresentante del tesoro e con la collaborazione di funzionari del Ministero, predisponga degli emendamenti.

P R E S I D E N T E . Avevo già preso in considerazione la possibilità di due soluzioni: nominare una Sottocommissione oppure far carico al rappresentante del Governo, il quale ha già dichiarato di accettare, di formulare delle proposte da portare alla Commissione.

Certamente, sarebbe più rapida la seconda soluzione, tanto più che il Sottosegretario è d'accordo.

A R T O M . Le finalità perseguite dall'articolo 4 del disegno di legge sono due. Una è di evitare un eccessivo smobilizzo di crediti degli enti a gestioni speciali a favore del Tesoro, provocando quindi un turbamento nella situazione bancaria. La seconda è di consentire agli enti di avere una disponibilità in conti correnti presso banche. Vorrei che le due finalità fossero tenute distinte. L'attuazione della norma del-

l'articolo 4 avverrà tenendo conto anche della prima finalità.

P E C O R A R O . Siccome il Governo dovrà prendere le sue decisioni in rapporto anche a quello che ha sentito qui, vorrei anch'io sottolineare che i problemi di carattere pratico sono due: uno riguarda la situazione degli istituti di credito e l'altro la possibilità per gli enti di far fronte alle necessità più immediate, cosa che potrebbe trovare difficoltà ove le somme dovessero rimanere in deposito presso il Tesoro.

C'è poi un altro problema che mi pare debba essere preso in considerazione. Parecchi di questi enti tenendo le somme in deposito presso gli istituti di credito hanno il beneficio dell'interesse. Non dobbiamo dimenticare che alcuni enti hanno potuto perseguire alcune finalità strutturali (forse la Cassa per il Mezzogiorno è uno di questi), attraverso questo beneficio dell'interesse.

Nel formulare le proposte il Governo dovrebbe tener conto anche di questa situazione.

A G R I M I , *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Tenerne conto nel senso che si dovrebbe corrispondere un modesto interesse?

P E C O R A R O . Questo interesse è attualmente intorno al 4,5 per cento. Il Ministero del tesoro dovrebbe esaminare la possibilità di corrispondere un interesse magari dimezzato, in modo da permettere a questi enti di adeguarsi con gradualità al nuovo sistema, perchè non dobbiamo far sì, per voler eliminare la morfina, che l'ammalato muoia!

Il Governo, insomma, tenga conto di questa situazione di fatto!

P R E S I D E N T E . Rimane inteso allora, poichè non si fanno altre osservazioni, che si dà mandato al rappresentante del Tesoro di predisporre degli emendamenti.

Mi consenta, ora, la commissione, di esprimere, nella mia veste di Presidente, il mio

5ª COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

80ª SEDUTA (11 maggio 1966)

compiacimento per come si è svolta questa discussione. Stamane, pur non portando nulla a conclusione, abbiamo sviscerato a fondo due problemi che meritavano la nostra attenzione. Il lavoro delle Commissioni, infatti, non è tanto quello di concludere rapidamente delle discussioni, quanto di esaminare e studiare a fondo per poter concludere a ragion veduta. Mi compiaccio, quindi, con la Commissione per la partecipazione così larga ed estesa alla discussione. Questo è un conforto per il Presidente che

desidera veder concludere il lavoro positivamente.

Poichè non si fanno osservazioni, il seguito della discussione del disegno di legge viene rinviato ad altra seduta.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle ore 12,22.

Dott. MARIO CARONI

Direttore gen. dell'Ufficio delle Commissioni parlamentari