SENATO DELLA REPUBBLICA

VII LEGISLATURA

(N. 1290-A)

RELAZIONE DELLA 6ª COMMISSIONE PERMANENTE

(FINANZE E TESORO)

(RELATORE VISENTINI)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro del Tesoro

e dal Ministro delle Finanze

di concerto col Ministro di Grazia e Giustizia

col Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato

e col Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 6 LUGLIO 1978

Disposizioni per agevolare il risanamento finanziario delle imprese

---

Comunicata alla Presidenza il 3 agosto 1978

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1500) — 2-3-4

ONOREVOLI SENATORI. — 1. - Il disegno di legge è inteso a incentivare gli apporti di capitale alle imprese azionarie aventi per oggetto attività industriali, e il riassetto economico e finanziario delle imprese medesime. Esso quindi non contempla soltanto particolari congegni e speciali agevolazioni, che giudica utili e idonei a tali risultati, ma considera anche, sia pure in modo limitato, le normali operazioni con le quali le imprese societarie direttamente provvedono all'incremento del proprio capitale di rischio senza alcun intervento pubblico nè di organismi speciali. Questo sembra al relatore assai opportuno in quanto, se può essere indispensabile considerare le situazioni malate, bisognose di risanamento con gravi costi dei terzi finanziatori e dello Stato, occorre anche approntare strumenti e creare incentivi idonei affinchè tutte le imprese siano poste in condizione di rafforzare la loro situazione patrimoniale, per evitare di cadere in situazioni che successivamente comporterebbero notevoli costi di ordine politico e sociale e richiederebbero costosi interventi esterni.

2. - Il provvedimento si compone di tre parti.

Una prima parte — che essendo di portata più generale avrebbe dovuto essere collocata all'articolo 1 anzichè all'articolo 4 — è intesa a disporre un particolare trattamento tributario, agli effetti dell'applicazione dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche, in relazione alla sottoscrizione, che avvenga entro tre anni, di nuove azioni emesse « da imprese industriali ».

Una seconda parte — che il disegno di legge colloca alla fine (art. 5), ma che dovrebbe precedere la materia contemplata dagli articoli da 1 a 3, sia perchè ha portata più generale di questa, sia perchè appare la più importante ai fini di concreti risultati — riguarda il consolidamento dei crediti delle banche e i rinvii nei pagamenti delle rate dovute a istituti di credito che operano a medio e a lungo termine nel settore industriale.

Una terza parte — che ha carattere più particolare ma che il disegno di legge colloca all'inizio (artt. 1-3) — introduce istituti che vengono denominati « società consortili per azioni » che dovrebbero servire al risanamento economico e finanziario di situazioni aziendali malate nei confronti delle quali il sistema creditizio si trovi particolarmente esposto.

Se questo è l'ordine logico delle materie contemplate dal disegno di legge, nella esposizione è tuttavia inevitabile seguire l'ordine che in esso viene dato.

3. - Gli articoli da 1 a 3 prevedono la formazione di società per azioni che vengono designate « società consortili per azioni ». In effetti, nelle società previste dall'articolo 1 si può dubitare che sussista l'elemento consortile, ancorchè il nuovo testo dell'articolo 2602 del codice civile, introdotto dall'articolo 1 della legge 10 maggio 1976, n. 377, attribuisca alla nozione di consorzio un significato assai più ampio, e per certi aspetti generico, in confronto a quello indicato dal testo originario dell'articolo 2602 del medesimo codice civile. Si può infatti dubitare che l'attività di sottoscrizione e collocamento di azioni e di obbligazioni convertibili prevista per le società indicate dal comma primo del disegno di legge costituisca veramente una « fase » della attività delle imprese bancarie, in quanto nel sistema della nostra legge bancaria si tratta di operazioni che possono bensì essere compiute dalle banche, nei limiti disposti dal Comitato per il credito e il risparmio e con l'autorizzazione della Banca d'Italia, ma

che sono considerate come atti marginali e quasi occasionali e non come normale attività, o svolgimento di « fasi », delle imprese bancarie. A questo va aggiunto che secondo il disegno di legge alle società « consortili » previste dall'articolo 1 potrebbero partecipare, e per di più senza limiti e quindi per l'intero capitale, anche altri soggetti per i quali non viene richiesto che le attività previste per le « società consortili » costituiscano « fase » dell'attività dell'impresa.

Le osservazioni svolte non hanno soltanto rilevanza sotto il profilo nominale — al quale si potrebbe rinunciare — ma riguardano alcuni possibili riflessi normativi. Infatti, qualificando le società in questione come « società consortili » ne deriverebbe l'applicazione degli articoli del codice civile (2602-2620) che disciplinano la materia dei consorzi. Ma l'applicazione di questi non appare nè utile nè compatibile con la funzione che viene affidata alle società in questione e con la vigilanza nei loro confronti che viene attribuita alla Banca d'Italia. In effetti la qualificazione « consortile » che il disegno di legge dà alle società considerate dagli articoli da 1 a 3, non sembra derivare da tale volontà normativa, nè sembra che chi ha redatto il disegno di legge abbia rilevato le implicazioni normative che da quelle qualificazioni potrebbero derivare.

In effetti le società previste dall'articolo 1 del disegno di legge sono società per azioni che, con alcune limitazioni statutarie alla loro attività rientrano fra quelle che vengono correntemente chiamate società finanziarie e che, con riguardo alle società i cui titoli sono quotati in borsa, sono contemplate dall'articolo 2, lettera *b*), della legge 7 giugno 1974, n. 216, e dall'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1975, n. 137.

Tuttavia la qualificazione di « consortile » risponde in qualche modo alla attesa di un comune sforzo, quasi di tipo associativo (e quindi con carattere consortile) e di solidarietà, che aziende e istituti di credito intendano compiere di fronte a posizioni di grave esposizione e di notevole difficoltà in cui si trovano impegnate: dove l'elemento consortile sembra essere, nella proposta legislativa, non tanto nei caratteri giuridici delle società in questione, ma in ciò che costituisce il presupposto e l'intenzione della disciplina prevista dal disegno di legge.

Volendo per tali ragioni conservare la qualificazione di « consortile », sembra opportuno escludere esplicitamente l'applicabilità degli articoli da 2602 a 2620 del codice civile.

4. — Nello sforzo che occorre compiere per stabilire una definizione delle « società consortili » contemplate dall'articolo 1 del disegno di legge, sembra che debbano essere individuati i seguenti elementi che, secondo la norma proposta dovrebbero formare oggetto di disciplina statutaria:

a) le società « consortili » possono soltanto (come è stato anche confermato nelle dichiarazioni del Ministro del tesoro, ma come va meglio precisato nel testo legislativo) sottoscrivere azioni ed obbligazioni convertibili emesse da società che esercitano attività industriali (« imprese industriali ») o da società che controllano « imprese industriali », e provvedere alla successiva vendita (che il disegno di legge chiama « collocamento ») (art. 1, comma primo), rimanendo quindi esclusi gli acquisti di azioni e di obbligazioni convertibili da terzi, ed ogni altra attività;

b) le « società consortili » possono sottoscrivere le azioni e le obbligazioni convertibili emesse dalle società che esercitano attività industriale (« imprese industriali ») soltanto se le emissioni sono « connesse a piani di risanamento economico e finanziario » delle imprese societarie le cui azioni o le cui obbligazioni convertibili formano oggetto della sottoscrizione, o delle imprese industriali da esse controllate (art. 1, primo comma);

c) le « società consortili » non possono avere durata statutaria superiore a cinque anni (art. 1, quinto comma, prima parte).

Tali sembrano essere, secondo le norme alquanto slegate e piuttosto imprecise dell'articolo 1 del disegno di legge, le caratteristiche delle società chiamate « società consortili ». Nè pare se ne possano individuare altre.

Il disegno di legge non pone limitazioni nei confronti dei soggetti che possono partecipare alle società in questione, purchè siano istituti di credito che esercitano il credito industriale, aziende di credito (comma primo) ed enti e società (di ogni tipo) quale ne sia l'attività (comma quarto). Rimangono quindi escluse soltanto le persone fisiche.

L'ultima parte dell'ultimo comma dell'articolo 1, con norma che attiene alla disciplina bancaria, stabilisce che una azienda di credito non può partecipare a ciascuna società consortile in misura superiore al venti per cento del capitale, e gli istituti di credito in misura superiore al cinquanta per cento. Nessun limite è invece posto alla partecipazione di altri « enti o società », e quindi è possibile che un soggetto diverso dalle aziende di credito e dagli istituti di credito sia unico azionista della « società consortile ».

Le altre norme dell'articolo 1, con disordine di collocazione e in modo che talvolta risulta generico e impreciso, riguardano altri aspetti che attengono alla disciplina della attività bancaria e alla introduzione della vigilanza della Banca d'Italia sulle società consortili.

È bene che nel nostro esame i tre argomenti (i caratteri e la definizione delle « società consortili », le norme che toccano la disciplina dell'attività bancaria e la vigilanza della Banca d'Italia sulle « società consortili ») vengano tenuti distinti: così come sarebbe stato bene fosse nel testo del disegno di legge e come sarà utile tentare di fare in un diverso testo.

5. — Occorre premettere che le caratteristiche, che si sono sopra indicate, attribuite dal disegno di legge alle società consortili, non comportano di per sè, secondo il medesimo disegno di legge, alcuna particolare disciplina legislativa che in qualche modo integri o modifichi la normale disciplina delle società per azioni, ma sono giuridicamente rilevanti:

a) ai fini della disciplina che il disegno di legge propone in merito alla partecipazione delle aziende e degli istituti di credito, come soci o come associati in partecipazione, alle « società consortili »;

b) ai fini della vigilanza della Banca d'Italia sulle « società consortili »;

c) ai fini di alcune consistenti agevolazioni di carattere tributario previste dal disegno di legge con riferimento alle « società consortili ».

Dal testo del disegno di legge risulta difficile comprendere quali siano gli elementi che possono indurre il legislatore ad attribuire alle società consortili rilevanza ai fini ora indicati. Sembra tuttavia, anche sulla base del successivo articolo 3, che ciò possa derivare dal fatto che le società consortili potendo sottoscrivere azioni e obbligazioni convertibili soltanto per aumenti di capitale « connessi a piani di risanamento » delle società emittenti, possono sottoscrivere soltanto azioni e obbligazioni convertibili emesse da società in situazione precaria e bisognose di risanamento economico e finanziario. La sottoscrizione delle azioni o delle obbligazioni convertibili emesse da tali società comporta quindi sensibili rischi e si presenta come fonte di probabili perdite: onde le « società consortili » si presentano come strumenti o di risanamento, o di liquidazione di imprese industriali malate, o (ed è da confidare che ciò avvenga in via del tutto eccezionale) di temporanea attesa in vista dei provvedimenti ora indicati.

Da questo derivano:

a) la particolare disciplina che viene introdotta relativamente alla partecipazione delle banche e degli istituti di credito come soci o come associati in partecipazione alle « società consortili » (art. 1, commi primo e secondo, prima parte, terzo e quinto, seconda parte);

b) il limite massimo di durata di cinque anni previsto per le « società consortili » (art. 1, comma quinto, prima parte) come espressione di volontà di impedire che le società stesse diventino strumenti permanenti di salvataggio e di conservazione di situazioni inguaribili, di impedire che esse diventino strumenti di rinvio delle opera-

zioni di risanamento e strumenti di occultamento delle perdite subite dalle banche e dagli istituti di credito: e proprio gli elementi consortili che esse in qualche modo hanno, impongono che l'attività ad esse trasferita o « delegata » dai partecipanti ritorni dopo cinque anni direttamente ai partecipanti medesimi, se non si è compiuta nel quinquennio;

c) la vigilanza della Banca d'Italia sulle « società consortili » come ulteriore elemento di controllo connesso alla partecipazione di aziende ed istituti di credito in tali società, e forse, nell'intenzione dei proponenti, connesso all'attribuzione delle agevolazioni tributarie (art. 1, secondo comma, seconda parte);

d) le agevolazioni tributarie (art. 2);

e) l'intervento del Ministero dell'industria (art. 3).

Se così è, sembra tuttavia necessaria una più precisa e più rigorosa definizione delle « società consortili », nei seguenti punti.

a) È necessario rendere esplicito, anche sotto il profilo normativo, il carattere temporaneo delle « società consortili » quali strumenti eccezionali di risanamento: e ciò anche ai fini della disciplina tributaria prevista dall'articolo 2, che inspiegabilmente non indica alcun termine. Le « società consortili » e le conseguenti agevolazioni ad esse connesse non possono in alcun modo diventare istituti permanenti. A tale fine non è sufficiente la norma che limita la durata massima delle « società consortili » a cinque anni, ma occorre che sia anche previsto che esse possano essere costituite soltanto entro un periodo di tempo limitato che si propone di tre anni dall'entrata in vigore della legge.

b) Occorre rendere esplicito che l'oggetto indicato dal comma primo per le « società consortili » deve essere esclusivo, come è nella definizione delle società finanziarie data dall'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1975, n. 137.

c) Si ritiene che non debba essere ammesso che le « società consortili » partecipino, oltre che in società che direttamente esercitano attività industriali, anche in società che controllano altre società che esercitano attività industriali. Questa seconda possibilità, che è prevista dal disegno di legge, richiederebbe molte precisazioni: ponendo il dubbio, per esempio, se sia sufficiente il controllo di una sola impresa industriale e se sia irrilevante che la larga prevalenza dell'attività della società controllante si svolga in altri settori. Inoltre la partecipazione a società finanziarie può prestarsi facilmente a rendere vana la disciplina voluta. Eventuali assestamenti e ristrutturazioni di ordine organizzativo e di ordine giuridico e formale, che in taluni casi possono essere indispensabili nell'ambito di gruppi societari nei confronti dei quali si dovrà svolgere l'intervento delle « società consortili », devono avere luogo prima di tale intervento, che deve avvenire in situazioni chiare e trasparenti, evitando l'errore, tanto frequente, di accavallamenti azionari che rendono difficilmente comprensibili le situazioni reali.

d) Si ritiene che debba essere posto un limite alla possibilità delle partecipazioni al capitale delle « società consortili » da parte di soggetti diversi dagli istituti di credito e delle banche. La funzione e la caratteristica delle società in questione sta proprio nel risanamento o nella liquidazione che il sistema creditizio affronta di situazioni malate nelle quali si trova impegnato, e in questo sta la loro caratteristica tendenzialmente « consortile ». D'altra parte, è proprio la presenza, per lo meno maggioritaria, di aziende ed istituti di credito che consiglia e giustifica la vigilanza della Banca d'Italia sulle società in questione. Altrimenti si dovrebbe stabilire che questa viene meno se la partecipazione di aziende e istituti di credito viene meno, o scende al di sotto di una certa percentuale.

e) La funzione delle « società consortili » come strumento indiretto di risanamento attraverso la sottoscrizione di azioni e di obbligazioni convertibili emesse da « imprese industriali » in connessione con piani di risanamento, deve essere più rigorosamente assicurata, sia prevedendo che il piano di

risanamento investa, ove occorra, non soltanto gli aspetti economici e finanziari ma anche gli aspetti produttivi dell'impresa da risanare, sia attraverso alcune indicazioni imposte in ogni caso al piano di risanamento.

Il nuovo testo dell'articolo 1 proposto dalla Commissione risponde, per quanto riguarda le caratteristiche, le funzioni e la definizione delle « società consortili », alle esigenze esposte.

Alcune altre precisazioni che esso contiene derivano da ragioni di coordinamento. Il fatto, per esempio, che la partecipazione delle banche e degli istituti di credito alle « società consortili » possa avvenire soltanto con sottoscrizioni di capitale — e ciò del resto in conformità alla funzione che si intende attribuire alle « società consortili » — è già previsto dall'articolo 2, secondo comma, del disegno di legge, che accorda l'agevolazione in relazione ai conferimenti, e quindi soltanto per le sottoscrizioni, e dal terzo comma del medesimo articolo 2 (« azioni ed obbligazioni convertibili sottoscritte dalle società consortili »). Parimenti è chiaro, da più punti del testo, che le « società consortili » devono essere nuove società appositamente costituite secondo le caratteristiche indicate dalla legge. Così pure hanno carattere tecnico le precisazioni intese ad assicurare il rigoroso rispetto della norma che pone in cinque anni la durata massima delle « società consortili ».

6. - La legge bancaria consente, nei limiti stabiliti dalla Banca d'Italia e previa autorizzazione di essa, l'acquisto di azioni e di obbligazioni convertibili da parte delle aziende di credito. Questo è inoltre consentito, in misura più consistente e con minori vincoli, agli istituti di credito per i quali tale possibilità sia prevista dagli statuti ed eventualmente dalle leggi che specificamente li regolano.

Pertanto sotto il profilo giuridico-formale l'autorizzazione alla sottoscrizione di azioni delle « società consortili » e alla associazione in partecipazione ad esse, potrebbe essere considerata superflua e la portata normativa innovativa del primo comma dell'articolo 1 starebbe soltanto nel consentire di partecipare alle « società consortili » anche agli istituti per i quali tali operazioni non sono previste, o sono addirittura escluse, dalle norme di legge e di statuto che li disciplinano.

Senonchè vanno tenuti presenti i problemi dai quali la proposta delle « società consortili » trae origine e le funzioni che il Governo proponente vuole affidare alle « società consortili », concepite come strumenti che dovrebbero essere insieme di riassetto economico e finanziario delle imprese industriali delle quali esse sottoscriveranno le azioni e le obbligazioni convertibili, di recupero dei crediti delle banche e degli istituti di credito, e di presa d'atto delle perdite subite. Questi elementi e il fatto che la via prescelta non esclude nuovi rischi, comportano che, guardando la sostanza delle cose, le partecipazioni alle « società consortili » sono ben lungi da ipoter essere considerate come investimenti e come attività rientranti nella disciplina della legge bancaria.

Di qui la ragione per cui — nella linea che il disegno di legge propone con la previsione delle « società consortili » — si rendono necessarie una specifica previsione in ordine alla possibilità per le aziende e gli istituti di credito di partecipare ad esse, e una speciale disciplina, sia per quanto riguarda le direttive che il Comitato interministeriale per il credito e il risparmio dovrà disporre in modo specifico per questa materia (articolo 1, secondo comma, prima parte), sia per quanto riguarda la necessità di specifiche autorizzazioni della Banca d'Italia (articolo 1, primo comma).

Fondamentale è — proprio per le ragioni esposte e per l'assoluta particolarità, eccezionalità, e pericolosità della materia — la norma del terzo comma dell'articolo 1, ai sensi del quale ciascun istituto e ciascuna azienda di credito non potrà partecipare alle società consortili come azionista, o come associato in partecipazione, per un ammontare complessivo superiore a quello del « proprio patrimonio » al netto degli investimenti in immobili e in altre azioni.

In effetti dovrebbe essere regola costante di buona gestione bancaria che un'azienda di credito investa in immobili e in azioni al massimo il proprio capitale e le proprie riserve. Tuttavia in questo caso è bene, ed anzi essenziale, che la regola non derivi soltanto da buona gestione, nè dalle direttive e dai criteri seguiti dalla Banca d'Italia nell'esecuzione dei doveri e dei relativi poteri che ad essa la legge bancaria attribuisce, ma che sia sancita da una precisa norma di legge, specifica per la materia in esame (articolo 1, terzo comma).

Per quanto riguarda la dizione della norma, parlando di « proprio patrimonio » è evidente che si vuole fare riferimento ai mezzi propri dell'azienda o dell'istituto di credito. Tuttavia se la dizione « patrimonio proprio » rientra nelle correnti espressioni aziendalistiche, essa è assai imprecisa sotto il profilo giuridico in quanto giuridicamente il patrimonio è costituito, come è noto, da tutti i rapporti giuridici attivi e passivi aventi carattere di utilità economica che fanno capo ad un soggetto, e soltanto in taluni casi la disciplina civilistica fa riferimento al patrimonio netto come saldo fra attività e passività. D'altra parte la stessa legge bancaria e le direttive della Banca d'Italia parlano talvolta di « patrimonio netto », altra volta di « patrimonio sociale » e altra volta ancora di « patrimonio aziendale ». Infine negli oltre quaranta anni di applicazione della legge bancaria le direttive del Comitato per il credito e quelle della Banca d'Italia hanno dato alle espressioni sopra riferite interpretazioni e contenuti di volta in volta assai diversi. Per queste ragioni sarebbe necessario parlare in modo giuridicamente e tecnicamente preciso di « capitale e riserve », così come a suo tempo era nell'articolo 16, primo comma, del regio decreto-legge 6 novembre 1926, n. 1830, che regolava la tutela del risparmio. È stato tuttavia osservato dai rappresentanti del Governo, e vivamente sottolineato, che tale definizione, indubbiamente corretta, sarebbe più restrittiva di quella che sinora hanno ritenuto di dare gli organi della Banca d'Italia, e che la cifra complessiva teoricamente disponibile di circa 3.500 miliardi alla data attuale si ridurrebbe a 1.700 miliardi circa. La rilevante differenza deriva dalla inclusione o meno dei « fondi rischi su crediti » nel « patirmonio netto » di cui all'articolo 32, lettera *f*), della legge bancaria e nel « patrimonio sociale » di cui all'articolo 35, secondo comma, lettera *a*).

Pur con notevoli remore e perplessità, la Commissione e il relatore hanno aderito alla richiesta del Governo: sostituendo però alla dizione, non ricorrente in altre norme legislative, di « proprio patrimonio » quella, che si trova all'articolo 32, lettera *f*), citata, della legge bancaria, di « patrimonio netto »: fermo restando che per ciascuna azienda e per ciascun istituto, il limite disponibile è costituito dalla differenza fra il « patrimonio netto » e le somme che già risultano investite in immobili e in azioni, come è nella proposta del disegno di legge governativo (articolo 1, terzo comma).

La Commissione e il relatore hanno tuttavia richiamato l'attenzione del Governo sul fatto che le interpretazioni degli organi preposti al controllo del credito non possono scostarsi dalla volontà espressa dalla legge e che non vi è una discrezionalità interpretativa, che diventerebbe discrezionalità normativa, di fronte al preciso significato delle norme di legge.

Quando la legge bancaria, ed ora il provvedimento in esame, parlano di « patrimonio netto », la determinazione di questo non può comprendere le poste che ai sensi del penultimo comma dell'articolo 2425 del codice civile hanno carattere rettificativo di valori degli elementi dell'attivo: come è per gli ammortamenti, per i fondi rettificativi dei valori delle partecipazioni e dei titoli, e per gli stessi fondi rischi sui crediti. Per questi ultimi, poichè il n. 6 dell'articolo 2425 del codice civile impone che i crediti siano valutati « secondo il presumibile valore di realizzo », il fondo rischi, se costituisce, ai sensi del penultimo comma del medesimo articolo 2425, il modo tecnicamente scelto per la valutazione dei crediti « secondo il loro presumibile valore di realizzo », non può essere compreso fra gli elementi del « patrimonio netto ». Le aziende e gli istituti

interessati, nella loro responsabilità, e l'organo di vigilanza, potranno eventualmente, in via di progressiva correzione, stabilire e precisare quanta parte del « fondo rischi su crediti » debba essere considerato posta rettificativa dell'attivo e quanta parte invece riserva patrimoniale. È chiaro per esempio che l'ammontare corrispondente alle sofferenze o a seri « incagli » non può essere considerato riserva.

Se di conseguenza per alcuni istituti e per alcune aziende di credito risulteranno ridotti i margini disponibili per la sottoscrizione di azioni delle società consortili, gli istituti e le aziende dovranno procedere a propri aumenti di capitale o dei fondi di dotazione. Ma non è consentito, attraverso una interpretazione non corretta, violare il principio che si intende porre per cui le sottoscrizioni delle azioni delle società consortili possono avvenire soltanto in modo che, tenendo conto degli investimenti immobiliari e azionari già effettuati, non sia superato il limite del « patrimonio netto ».

Il nuovo testo dell'articolo 1 proposto si basa, per la parte che riguarda questa materia, sui rilievi esposti.

7. - L'articolo 1 introduce infine la vigilanza della Banca d'Italia nei confronti delle « società consortili ».

Nella linea del provvedimento ciò è necessario per assicurare che non vi siano da parte delle « società consortili » deviazioni in confronto a quanto stabilisce la legge, in particolare per ciò che riguarda la loro attività. La vigilanza sulle « società consortili » si impone nel presupposto che soci di esse siano in larga prevalenza, o addirittura interamente, aziende o istituti di credito, e costituisce in sostanza — proprio per gli aspetti « consortili » che in qualche modo esse presentano e per le funzioni che ad esse sostanzialmente affida il sistema bancario — un aspetto della vigilanza sulle aziende e sugli istituti di credito: e ciò anche in relazione alla pericolosità della materia.

La formulazione della norma richiede tuttavia alcune precisazioni. Infatti non tutte le disposizioni della legge bancaria possono essere applicate alle « società consortili » ma soltanto quelle che attengono alla vigilanza e agli istituti connessi.

La formulazione che si propone deriva da queste considerazioni.

8. - L'articolo 2 del disegno di legge prevede alcune importanti agevolazioni tributarie:

a) per gli atti costitutivi e per gli aumenti di capitale delle « società consortili » e per gli aumenti di capitale delle « imprese industriali » che vengano sottoscritti dalle « società consortili » in quanto connessi a « piani di risanamento »: operazioni per le quali viene prevista l'imposta fissa di registro nella misura di un milione (primo comma);

b) per i soggetti che sottoscrivono azioni delle « società consortili » o si associano ad esse in partecipazione (secondo comma);

c) per coloro che acquistano dalle « società consortili » le azioni da esse sottoscritte (terzo comma).

Testualmente la disposizione del secondo comma si riferisce agli « enti e società »: e ciò, con richiamo al quarto comma dell'articolo 1 del testo governativo che parla di « enti e società » come soggetti diversi dalle aziende e dagli istituti di credito, potrebbe far ritenere che assurdamente il beneficio non sia applicabile proprio alle aziende e agli istituti di credito. Occorre quindi una più precisa formulazione.

Alle aziende e istituti di credito e agli altri enti e società che sottoscrivano azioni delle « società consortili » il secondo comma consente di accantonare, in deduzione dal reddito imponibile nell'esercizio in cui avviene la sottoscrizione e nei due esercizi successivi, fino ad un terzo dell'ammontare del costo, costituito dai conferimenti, fino a giungere quindi all'intero ammontare del costo. In questo modo, come si è illustrato altre volte in presenza di analoga proposta, si raggiunge il risultato di anticipare la deducibilità, se in momento successivo le azioni sottoscritte determineranno perdite o minusvalenze, e di rinviare la tassazione di utili al momento

del realizzo, se dall'operazione non deriveranno perdite.

La norma proposta però, nel caso di perdite o di minusvalenze, va molto più in là, in quanto non impone che esse siano anzitutto imputate al fondo costituito con gli accantonamenti — come è per il fondo rischi su crediti previsto dall'articolo 66 del decreto 29 settembre 1973, n. 597, e come lo stesso disegno di legge dispone per l'ipotesi contemplata dall'articolo 4 e dal terzo comma del medesimo articolo 2 — ma consente che esse possano essere dedotte dal reddito imponibile nonostante l'esistenza del fondo.

Ne deriva che, avvenendo questo, la deduzione ha luogo due volte: per le perdite, come è ovvio, e per gli accantonamenti al fondo. La norma consente cioè la formazione in esenzione di imposta di una riserva pari al costo delle azioni delle società consortili sottoscritte. Di conseguenza, anche sotto il profilo della disciplina di diritto civile, oltre che sotto il profilo tributario, via via che le perdite verranno imputate a carico del conto economico, la corrispondente parte del « fondo » assumerà il carattere di riserva disponibile.

La commissione ritiene che le facoltà esposte debbano essere limitate al 75 per cento del costo delle azioni sottoscritte, e che quindi gli accantonamenti, per ciascuno dei tre periodi d'imposta, non possano essere superiori al quarto del costo medesimo.

Il beneficio accordato rimane, secondo la Commissione, consistente. Per questa considerazione e per il rilievo che per la parte per cui non si verifichino perdite non vi è ragione di accordare ulteriori particolari agevolazioni, la Commissione ritiene che le sopravvenienze costituite, in presenza degli accantonamenti al « fondo » e fino a concorrenza di esso, dai rimborsi di capitale delle società consortili o dallo smobilizzo delle partecipazioni, non debbano essere frazionate in cinque esercizi, come è nel disegno di legge. Essa ritiene che i suddetti rimborsi e smobilizzi debbano concorrere a formare il reddito nei periodi d'imposta in cui si verificano.

Il terzo comma ha per oggetto agevolazioni a favore delle persone fisiche e delle persone giuridiche che acquisteranno le azioni sottoscritte dalle società consortili.

La disciplina proposta dal comma (nel secondo periodo) fa riferimento alle azioni e non alle obbligazioni covertibili. Soltanto all'inizio del primo e dell'ultimo periodo si parla anche delle obbligazioni convertibili, ma la complessiva normativa del comma fa ritenere che lo stesso Governo proponente volesse riferirsi alle sole azioni. Nè in effetti vi sarebbe ragione di prevedere agevolazioni per le obbligazioni, che rappresentano un credito e la cui scelta di convertibilità in azioni passa all'acquirente.

L'agevolazione per le persone fisiche consiste nella detraibilità, dall'imposta dovuta per ciascuno dei tre anni, di un ammontare pari al dieci per cento del costo delle azioni acquistate fino a un massimo di due milioni, in modo identico a quanto era previsto dall'articolo 7 del disegno di legge numero 894, ora 894-*bis*, di cui si dirà più avanti illustrando l'articolo 4.

Per le persone giuridiche la agevolazione consiste, con richiamo all'articolo 4, nella possibilità per due esercizi, di un accantonamento in deduzione d'imposta del 25 per cento del costo delle azioni, e quindi fino al cinquanta per cento del costo medesimo, con imputazione delle eventuali perdite al fondo, fino a concorrenza di esso e con recupero a imposizione del fondo, o della parte corrispondente di esso, se il realizzo avviene per somma superiore alla differenza fra il costo e gli accantonamenti. Al riguardo si daranno maggiori illustrazioni in relazione all'articolo 4.

Alcuni Gruppi si riservano di chiedere che le agevolazioni relative alle persone giuridiche vengano disposte al terzo comma dell'articolo 2 direttamente e non con richiamo all'articolo 4, del quale si riservano di chiedere la soppressione. Nulla impedirà che la norma sia ripetuta — se la richiesta di soppressione sarà respinta — all'articolo 2, per gli acquisti che i terzi facciano delle azioni sottoscritte dalle società consortili, e all'articolo 4 per le sottoscrizioni di nuove azioni.

9. — L'articolo 3 si basa su un equivoco e su un errore e va quindi corretto. Esso con-

sidera « il piano di risanamento di cui all'articolo 1 » come presupposto dell'applicazione delle agevolazioni tributarie previste dal secondo comma dell'articolo 2.

Senonchè le agevolazioni previste dal secondo comma dell'articolo 2 riguardano i soggetti che sottoscrivono azioni delle società consortili o che si associano ad esse in partecipazione, mentre i piani di risanamento riguardano le società che emettono le azioni e le obbligazioni convertibili che vengono sottoscritte dalle società consortili e costituiscono un requisito richiesto dalla legge perchè tale sottoscrizione possa avvenire.

Si tratta perciò di problemi e situazioni che stanno su piani diversi: uno è quello delle agevolazioni tributarie a favore dei sottoscrittori delle azioni delle società consortili — agevolazioni che non sono condizionate ai « piani di risanamento » — e l'altro è quello delle sottoscrizioni delle azioni o delle obbligazioni convertibili da parte delle società consortili, sottoscrizioni che sono condizionate alla presenza dei piani di risanamento.

Evidentemente nelle finalità del provvedimento le varie norme sono legate, in quanto la creazione delle società consortili, la sottoscrizione delle loro azioni da parte di aziende e istituti di credito e le agevolazioni tributarie, sono introdotte in vista della funzione attribuita alle società consortili. Ma l'osservanza dei presupposti delle diverse norme deriva da strumenti diversi. In particolare il rispetto delle norme e delle funzioni attribuite alle società consortili è assicurato attraverso la vigilanza della Banca d'Italia. Se una società consortile svolgesse attività diversa da quella rigorosamente prevista, la Banca d'Italia nominerebbe un commissario e la porrebbe in liquidazione e i sottoscrittori delle sue azioni rientrerebbero dei loro fondi, che sarebbero tassati per la parte corrispondente agli accantonamenti già eseguiti in deduzione di imposta, con conseguente recupero degli accantonamenti medesimi all'imposizione.

L'intervento del Ministero dell'industria può invece essere previsto come controllo sui piani di risanamento e in tale senso sono gli emendamenti che si propongono all'articolo 3.

10. — L'articolo 4 del disegno di legge stabilisce, a favore delle persone giuridiche che entro tre anni dall'entrata in vigore della legge sottoscrivano azioni emesse da imprese industriali, un particolare trattamento tributario temporaneo.

Il particolare trattamento consiste nella facoltà che viene data alla società o all'ente sottoscrittore di costituire, in deduzione dell'imponibile, un fondo a copertura del rischio di perdite e di minusvalenze derivanti dalle azioni sottoscritte. Il fondo può venire costituito mediante accantonamenti deducibili nel periodo di imposta in cui la sottoscrizione ha luogo e nell'esercizio successivo nella misura massima, per ciascun periodo, del venticinque per cento del costo delle azioni sottoscritte, e quindi fino ad un massimo del cinquanta per cento di tale costo.

La relazione governativa al disegno di legge ricorda che la norma si richiama ad un mio emendamento all'articolo 7 del disegno di legge n. 894 del Senato (« Modificazioni alla disciplina dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche e al regime tributario dei dividendi e degli aumenti di capitale, adeguamento del capitale minimo delle società e altre norme in materia fiscale e societaria »). Anche in relazione a questo richiamo sembra opportuno fare presente qualche considerazione.

L'articolo 7 citato prevedeva a favore delle persone fisiche e degli enti non commerciali di cui all'articolo 2, lettera *c*) del decreto 29 settembre 1973, n. 598, che sottoscrivessero nuove azioni emesse per aumenti di capitale eseguiti nel triennio, una detrazione d'imposta per l'anno in cui la sottoscrizione avveniva e per i due anni successivi di ammontare pari al dieci per cento della spesa di sottoscrizione, con un massimo di due milioni di lire: norma che viene ora ripresa dalla prima parte del terzo comma dell'articolo 2 per le persone fisiche e gli enti non commerciali che acquisteranno dalle società consortili azioni da esse sottoscritte.

L'incentivo riguardava in concreto esclusivamente le persone fisiche (non avendo

pratica rilevanza le eventuali sottoscrizioni da parte di enti non commerciali) e avrebbe comportato, per la cifra prevista, un vero e proprio abbuono delle imposte dovute su redditi con i quali le sottoscrizioni di nuove azioni non avevano alcun rapporto, e con rinuncia definitiva da parte dello Stato. Così come avverrà per la norma del terzo comma dell'articolo 2.

Di fronte a questa proposta — le cui ragioni venivano illustrate dal Governo e che, eventualmente per cifre più limitate, non mancava di trovare alcuni consensi — sembrava non giustificato che nulla fosse previsto nei casi in cui la sottoscrizione di nuove azioni avvenisse da parte di società di capitali e di altri enti soggetti all'imposta sul reddito delle persone giuridiche.

Al riguardo valevano e valgono due considerazioni, già in quella sede illustrate. La prima è che soprattutto da questi soggetti (società di capitali ed enti commerciali) si potranno attendere sottoscrizioni per la ricostituzione di capitali perduti dalle imprese produttive e per la creazione di nuovi capitali. Infatti è da temere che, dopo le gravi perdite subite nell'ultimo decennio, che hanno visto la distruzione di patrimoni personali e familiari e di risparmi lungamente e faticosamente accumulati investiti in titoli azionari, per qualche tempo difficilmente i singoli risparmiatori e investitori si rivolgeranno alle azioni, il cui collocamento fra il pubblico potrà eventualmente avvenire in momento successivo, attraverso soggetti persone giuridiche che ne assumano inizialmente la sottoscrizione e ne curino pazientemente la successiva collocazione, se la situazione generale politica ed economica e l'andamento delle imprese lo consentiranno.

La seconda considerazione è nel senso che la norma che io proponevo per le persone giuridiche sottoscrittrici di nuove azioni non costituiva un abbuono di imposte — e di imposte dovute per presupposti estranei alla sottoscrizione — ma costituiva o una anticipazione degli effetti fiscali delle perdite che successivamente fossero subite sulle nuove azioni sottoscritte, o un rinvio della tassazione di utili impiegati nella sottoscrizione delle nuove azioni. Tale infatti è il risultato della norma che preveda la creazione di un fondo commisurato al costo delle nuove azioni sottoscritte e al quale debbano essere imputate eventuali perdite e minusvalenze.

In sede di esame del disegno di legge numero 894, il Senato, pur senza respingerlo, non ritenne di approvare l'articolo 7 del testo governativo che conteneva il beneficio che ho ricordato a favore delle persone fisiche che nel triennio sottoscrivessero azioni di nuova emissione. La norma venne stralciata e rimase come autonomo disegno di legge (n. 894-*bis*) di iniziativa governativa. Di conseguenza, ritenni fosse opportuno non insistere sul mio emendamento relativo alle sottoscrizioni di nuove azioni da parte delle persone giuridiche, nonostante che esso, come ho di nuovo esposto sopra, avesse caratteri sostanzialmente diversi dal beneficio previsto per le persone fisiche e benchè in termini di gettito avesse un costo certamente inferiore, anche nel breve termine, e praticamente nullo nel lungo termine.

Nel disegno di legge in esame, il Governo rinuncia a riproporre il beneficio previsto dall'articolo 7 del testo governativo del disegno di legge n. 894 a favore delle persone fisiche sottoscrittrici di nuove azioni, e propone invece all'articolo 4, con alcune varianti, la norma contenuta nel mio emendamento relativa alla sottoscrizione da parte di persone giuridiche.

La sostanziale diversità fra le due norme, che ho più volte illustrato, le rende indipendenti e consente che soltanto quella relativa alle sottoscrizioni di nuove azioni da parte di persone giuridiche venga proposta e approvata, anche se alcuni commissari hanno sostenuto la opportunità che sia introdotto qualche beneficio fiscale ai fini di incoraggiare il diretto afflusso del risparmio individuale verso le imprese azionarie.

Il testo dell'articolo 4 è diverso dall'emendamento presentato in sede di discussione del disegno di legge n. 894, al quale la relazione governativa fa riferimento, su due punti sostanziali.

Anzitutto gli accantonamenti, nella misura del venticinque per cento per ciascun periodo d'imposta, vengono consentiti per due pe-

riodi d'imposta anzichè per tre, e quindi fino al cinquanta per cento della spesa di sottoscrizione, anzichè fino al settantacinque per cento.

In secondo luogo, la deduzione e l'accantonamento che l'emendamento consentiva per tutte le sottoscrizioni di nuove azioni che avessero luogo nel triennio, vengono limitati alle sottoscrizioni di « azioni emesse da imprese industriali ».

In effetti questa seconda limitazione — che darà luogo anche a difficoltà di applicazione — non appare giustificata e rientra nei sacrifici fatti agli idoli e ai nominalismi, in quanto aumenti del capitale di società diverse da quelle che esercitano attività industriali (società con attività finanziarie, per esempio, o con attività creditizia) possono essere necessari proprio per poter partecipare agli aumenti di capitale e alla costituzione delle società che esercitano attività industriale, o per partecipare alle società consortili di cui all'articolo 1 del disegno di legge.

La norma dell'articolo 4 ha trovato opposizione tenace da parte di alcuni Gruppi che hanno proposto un emendamento soppressivo, che non è stato accolto e che essi si riservano di riproporre in Assemblea.

Risulta difficile al relatore comprendere le ragioni, se non di ordine astrattamente « politico » e di apparenza, che dovrebbero consigliare l'eliminazione della norma. Essa non comporta, nel tempo, alcun costo reale per l'erario, mentre le norme da tutti approvate contenute negli articoli 2 e 5 comportano rinuncie di gettito molto consistenti. Essa può consentire che in molti casi il « risanamento finanziario » al quale la legge si intitola avvenga senza reali oneri per lo Stato e senza interventi pubblici. Il rafforzamento patrimoniale delle imprese giova a tutti gli azionisti, anche minori e minoritari, e giova alla situazione economica complessiva.

Non si comprende perchè si debba essere tanto affettuosamente disposti e propensi verso situazioni disastrate — con il rischio di sperperare mezzi, senza riportarle allo stato di salute — e si guardino invece con ostilità le situazioni ancora sane e che, con costo pubblico sostanzialmente nullo, o assai modesto, possono continuare a rimanere sane.

Anche in questo caso, ad avviso del relatore, l'opposizione sembra venire o da errori di ottica o da omaggio a idoli nominalistici.

L'ultimo comma dell'articolo 4 stabilisce che la possibilità di accantonamento al fondo in deduzione d'imposta non trova applicazione per la sottoscrizione di azioni di società che dopo l'entrata in vigore del provvedimento abbiano ridotto il capitale mediante rimborsi ai soci o mediante liberazione dei soci dall'obbligo dei versamenti (articolo 2445 codice civile), o che abbiano distribuito riserve ai soci.

La finalità della norma è chiara e risponde alla volontà di evitare che una disposizione intesa a incentivare gli apporti di capitale nelle società che gestiscono attività produttive di beni e di servizi — quale è appunto quella del primo comma dell'articolo 4 — sia applicata anche nei confronti di sottoscrizioni di azioni di società che con le operazioni indicate dimostrerebbero di avere capitali eccedenti le loro necessità.

Tuttavia nella pratica applicazione la norma può dare luogo a serie difficoltà, anche per il fatto che gli eventi da essa considerati dipendono dalla volontà di un soggetto (la società che ha emesso le azioni) nei confronti del quale la società o l'ente che hanno sottoscritto le azioni possono non avere influenza decisiva o possono addirittura avere presenza irrilevante ai fini della determinazione delle sue deliberazioni.

Inoltre le ipotesi previste sono assai differenti le une dalle altre.

La liberazione dai conferimenti e il rimborso del capitale vanno a ridurre il costo delle azioni possedute dalla società o ente azionista e, se eccedono la differenza fra il prezzo di sottoscrizione e il fondo, entrano a comporre il reddito imponibile nell'esercizio in cui l'operazione ha luogo.

Per quanto riguarda invece la distribuzione di riserve, le somme percepite entrano a comporre il reddito imponibile della società o ente azionista ai fini dell'imposta sulle persone giuridiche. Inoltre va tenuto presente che sembra piuttosto oneroso per gli uffici

tributari controllare se si tratti di azioni emesse da società che abbiano deliberato di utilizzare riserve per distribuire o integrare il dividendo, e che risulterebbe particolarmente dubbio se possa rientrare nella ipotesi prevista dalla legge anche la distribuzione di dividendi con accantonamenti fatti specificamente a tale fine negli esercizi precedenti (fondo conguagli dividendi e simili).

Il relatore ritiene quindi che la norma potrebbe essere utilmente eliminata.

Qualora tuttavia si volesse mantenerla sarebbero indispensabili alcune precisazioni. In particolare dovrebbe essere stabilito: *a*) che l'agevolazione non trova applicazione soltanto se l'aumento del capitale e la relativa sottoscrizione hanno luogo dopo che sia avvenuta la riduzione del capitale ai sensi dell'articolo 2445 codice civile o la distribuzione di riserve; *b*) che se la riduzione del capitale o la distribuzione di riserve hanno luogo dopo la sottoscrizione delle azioni, rimangono fermi gli accantonamenti già effettuati dalla società o dall'ente che hanno sottoscritto le azioni. La complessità e macchinosità di queste norme, che si renderebbero indispensabili, confermano l'opportunità di eliminare il comma.

11. — L'articolo 5 riguarda il consolidamento di crediti delle aziende di credito e i rinvii di pagamento delle rate dovute a istituti che esercitano il credito industriale a medio e lungo termine.

Il primo comma prevede la possibilità da parte delle aziende di credito di consolidare — con l'autorizzazione della Banca d'Italia, data in conformità alle direttive del Comitato interministeriale per il credito e il risparmio — crediti esistenti, alla data di entrata in vigore del provvedimento, verso « imprese industriali », con piani di rientro non inferiori a cinque anni e con l'applicazione di tassi di interesse inferiori al tasso di riferimento per il credito agevolato al settore industriale vigente alla data del consolidamento.

Il richiamo al « tasso di riferimento » è necessario per assicurare il confronto con un elemento obbiettivo e certo, per cui sarebbe assolutamente da escludere la possibilità di far riferimento ai tassi concretamente applicati prima del consolidamento, in quanto ciò creerebbe incertezze e si presterebbe ad abusi. A sua volta il richiamo al tasso di riferimento vigente alla data del consolidamento è parimenti opportuno per ragioni analoghe, dovendo considerare elementi noti e obiettivi al momento in cui l'operazione avviene. Inoltre il richiamo al tasso di riferimento vigente alla data del consolidamento costituisce una necessità ai fini della possibilità di applicare le agevolazioni tributarie previste dai commi successivi.

Rimanendo ancora al primo comma, va sottolineato che la possibilità del consolidamento con durata di medio o di lungo termine (comunque non inferiore a cinque anni) riguarda secondo il disegno di legge i crediti esistenti alla data di entrata in vigore del provvedimento e non quelli successivi. La norma è del tutto opportuna ed anzi fondamentale. Si tratta infatti di misure eccezionali ai fini del recupero dei crediti dall'impresa affidata, anche con sacrificio di interessi e di liquidità da parte della banca, e quindi sulla base di una valutazione che la banca faccia delle possibilità di risanamento dell'impresa debitrice. La Commissione ritiene opportuno che si debba porre la data del 31 luglio 1978, anzichè quella dell'entrata in vigore della legge.

La Banca d'Italia non è certo chiamata a valutare per ogni singola operazione le possibilità dell'impresa debitrice di far fronte agli impegni che essa andrà ad assumere e che spetta all'azienda di credito interessata di valutare. Tuttavia nel dare l'autorizzazione che la norma prescrive, oltre che valutare gli effetti che l'operazione può comportare per la banca creditrice, per il conto economico di essa e per la sua liquidità, anche in relazione ad analoghe autorizzazioni eventualmente già accordate, la Banca d'Italia non potrà non considerare, anche sulla base di parametri obbiettivi (nuovi apporti dei soci posti, eventualmente, come condizione al consolidamento, rapporto fra il capitale proprio dell'impresa e l'indebitamento di essa nelle sue varie forme, ed altri) la serietà e le prospettive dell'operazione, negando la autorizzazione nei casi in cui l'operazione di

consolidamento si presenti come una sorta di alibi e di semplice rinvio di fronte all'inevitabile destino fallimentare dell'impresa debitrice. Certamente la Banca d'Italia non asseconderà in nessun caso camuffamenti con i quali le banche vogliano continuare ad evitare di prendere atto di perdite oramai definitive e di situazioni di crediti irrecuperabili, o recuperabili soltanto assai parzialmente attraverso le procedure concorsuali.

Il carattere eccezionale delle misure previste consiglia di porre un termine di tre anni entro il quale le operazioni di consolidamento debbono avvenire. D'altra parte questo termine è posto dal secondo comma ai fini delle agevolazioni tributarie connesse con le operazioni di consolidamento ed è bene che esso valga anche ai fini sostanziali.

Si propongono quindi al primo comma gli emendamenti ai fini indicati.

Alla disposizione del primo comma — che attiene alla disciplina della materia creditizia — fanno seguito nell'articolo 5 due commi che contemplano agevolazioni tributarie.

Il secondo comma ha diretto riferimento alle operazioni di consolidamento attuate ai sensi del primo comma da parte delle aziende di credito. Con riferimento alle operazioni di consolidamento che avvengano entro tre anni dall'entrata in vigore del provvedimento — e come si è detto in precedenza, si propone che il medesimo termine venga posto anche ai fini della disciplina sostanziale — il comma prevede per ciascun periodo di imposta e per tutta la durata del consolidamento contrattualmente disposta, la deduzione, ai fini della determinazione del reddito imponibile dell'azienda di credito, di un ammontare pari alla differenza fra l'interesse calcolato sulla base del tasso di riferimento vigente alla data di entrata in vigore del provvedimento e gli interessi concretamente applicati all'operazione consolidata, fino ad un massimo dell'ammontare di questi ultimi.

L'agevolazione ha una consistenza rilevante. Essa significa in concreto — tenendo conto dell'ILOR e dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche — che lo Stato contribuisce alle operazioni di consolidamento con un contributo (attraverso la forma della deduzione nella determinazione del reddito imponibile) pari al 36,25 della differenza sopra indicata.

Supponendo che alla data dell'entrata in vigore della legge il tasso di riferimento sia il 15,50 per cento, come è attualmente, se un'operazione verrà consolidata ad un interesse del 7,75 per cento, la somma deducibile in ciascun periodo d'imposta sarà pari all'interesse calcolato al 7,75 per cento.

Occorre chiedersi quali siano le cifre che si prevede formeranno oggetto di tali operazioni. Se si pensa che si possa arrivare sull'ordine degli ottomila o diecimila miliardi la predita di gettito nei primi anni — in aggiunta a quella inevitabile che deriva dai minori tassi applicati sulle operazioni consolidate in confronto a quelli applicati in precedenza sui crediti che formano oggetto del consolidamento — può essere assai consistente. Tuttavia va tenuto presente che queste rinunce meritano di essere affrontate in vista di consentire il risanamento di imprese che sono ancora valide, che sono state colte dall'aumento ingente e da esse imprevisto dei tassi bancari, dovuto all'inflazione, senza che abbiano potuto riversare sui prezzi il maggior onere, e che si prevede ritornino in situazioni di equilibrio: raggiungendo l'equilibrio in un primo momento con le operazioni di consolidamento a tassi ridotti in confronto a quelli precedentemente applicati, e successivamente, attenuandosi l'inflazione, con una progressiva flessione dei normali tassi di interesse. Questo consentirà anche il risanamento delle situazioni di alcune banche particolarmente esposte in posizioni difficili, e in definitiva gioverà anche al fisco, evitando le conseguenze assai più pesanti che anch'esso risentirebbe, sia dalle perdite che le banche, senza il consolidamento e senza il contributo fiscale ad esso connesso, dovrebbero registrare sui crediti, sia dalle persistenti e aggravate situazioni di crisi delle imprese industriali.

Per quanto riguarda il limite che l'ultima parte del comma in esame pone, nel senso che la somma deducibile in ciascun periodo d'imposta non può comunque superare l'ammontare degli interessi dovuti per il periodo medesimo dal debitore sull'operazione consolidata, la ragione sembra si possa individuare

nella volontà di non andare oltre l'esclusione degli interessi dagli elementi componenti il reddito imponibile. Tuttavia la norma darebbe luogo ad alcune sperequazioni e potrebbe indurre ad espedienti; nè essa sembra corrispondere alla funzione della prevista deduzione, considerata come contributo dello Stato alla banca per l'assottigliamento di interessi al quale essa si adatta.

Possono ricorrere ipotesi di tale gravità in cui l'azienda di credito, pur di recuperare il credito, deve rinunciare del tutto o quasi agli interessi: applicando interessi quasi simbolici, per esempio del due o del tre per cento. L'agevolazione prevista dal secondo comma verrebbe a ridursi quando l'interesse viene ridotto al disotto della metà del « tasso di riferimento » e sarebbe tanto più limitata, fino a venire del tutto meno, quanto più grave è il sacrificio che, proprio nei casi di maggiore gravità, la banca subisce con la riduzione degli interessi sull'operazione consolidata.

Per fare un esempio, se il tasso di riferimento all'entrata in vigore del provvedimento sarà ancora del 15,50 per cento, come è oggi, la banca potrà stabilire l'interesse dell'operazione di consolidamento fino al 7,75 per cento e a questo livello avrà il massimo della deducibilità prevista dal comma in esame. Scendendo al di sotto del 7,75 per cento, le somme deducibili, ove non potessero superare l'ammontare degli interessi applicati, diminuirebbero tanto più quanto l'interesse sarà ridotto. La riduzione degli interessi sull'operazione consolidata troverebbe quindi un ostacolo nella norma in esame. Di conseguenza è possibile che in qualche caso venga fatto ricorso all'espediente di stabilire l'interesse al massimo punto di deducibilità (nell'esempio fatto al 7,75 per cento) salvo rinunciare successivamente.

D'altra parte può essere giustificato porre un limite alla deducibilità e al contributo che in questa forma viene dato dallo Stato sulle operazioni di consolidamento. Si propone quindi che, in sostituzione dell'ultima parte del secondo comma, venga stabilito che in ogni caso la somma deducibile non può superare l'ammontare degli interessi calcolati con un tasso pari alla metà del tasso di riferimento, rendendo così irrilevanti ai fini dell'agevolazione tributaria, ma non causa di effetti negativi, riduzioni di interessi al disotto del 7,75 per cento, se il « tasso di riferimento » al momento dell'entrata in vigore della legge sarà ancora tale.

Il terzo comma del medesimo articolo 5 riguarda gli istituti di credito a medio e a lungo termine di cui all'articolo 41 della legge bancaria e successive modificazioni e integrazioni.

La norma, che vuole avere contenuto esclusivamente tributario, riguarda il « recupero » delle rate (per capitali e interessi) scadute e non soddisfatte all'entrata in vigore del provvedimento (alla quale la Commissione ritiene si debba sostituire quella del 31 luglio 1978) e di quelle che andranno a scadere entro tre anni. Essa dichiara applicabile l'agevolazione tributaria del secondo comma per i « recuperi » che avvengano « con le modalità e nel termine indicato nel comma stesso ».

Il « termine » è che le operazioni di consolidamento siano concordate entro tre anni dall'entrata in vigore del provvedimento. Per quanto riguarda invece le « modalità » va rilevato che il secondo comma (il « comma stesso ») non ne considera nessuna e si limita a rinviare al primo comma, il quale però non riguarda gli istituti a medio e lungo termine, non è richiamato dal terzo comma, e, almeno in parte, non è applicabile a questi istituti. Non sembra infatti (e se invece così fosse dovrebbe essere fatto richiamo al primo comma) che la norma voglia introdurre la disciplina delle direttive del Comitato del credito e dell'autorizzazione della Banca d'Italia, che, indispensabili per consolidare a cinque anni o più operazioni delle aziende di credito ordinario, sarebbero non pertinenti per istituti che istituzionalmente operano nel credito a medio e a lungo termine. Occorre quindi precisare la disciplina che si vuole introdurre e a questo fine i diversi problemi che si presentano vanno considerati distintamente.

Per quanto riguarda la durata del « recupero », o consolidamento, è necessario prevedere che essa debba essere per un periodo non inferiore a cinque anni dalla data

in cui avviene il regolamento. Anche in questo caso le parti hanno la facoltà di prevedere termini maggiori; e ciò, nei casi in esame, può essere particolarmente prevedibile per il regolamento delle rate non scadute.

Il richiamo al secondo comma comporta che, anche nelle ipotesi considerate dal terzo comma, le somme deducibili sono costituite, per ciascun periodo di imposta, dalla differenza fra gli interessi calcolati in base al tasso di riferimento vigente alla data in cui avviene l'accordo per il « recupero » (o consolidamento che dir si voglia), e quelli corrispondenti al tasso convenuto, e in ogni caso non superiore, secondo l'emendamento apportato dalla Commissione, alla metà degli interessi calcolati in base al tasso di riferimento.

Questo non sembra poter dare luogo ad inconvenienti nè a perplessità per quanto riguarda le rate già scadute e non soddisfatte. Ma può invece determinare situazioni, sulle quali è utile richiamare l'attenzione, per quanto riguarda le rate in scadenza nel triennio.

Si ritiene anzitutto che sia utile precisare che il consolidamento delle rate non ancora scadute può avvenire anche prima della loro scadenza. La utilità di questa previsione è del tutto evidente in relazione alla opportunità che può manifestarsi di ridurre sin da ora il tasso applicato in confronto a quello stabilito dal contratto, ed eventualmente di accordare moratorie nei pagamenti delle rate di più vicina scadenza.

Occorre però evitare che, per il periodo che va fino alla scadenza, la deduzione tributaria sia commisurata nel confronto con il tasso di riferimento, che per le operazioni in questione, specie se di vecchia data, può risultare superiore, anche sensibilmente, al tasso contrattuale.

Poichè nelle operazioni previste dal comma in esame è obiettivamente possibile conoscere e controllare il tasso contrattualmente applicato, si potrà stabilire che, per il periodo che va fino alla scadenza, la deduzione fiscale è costituita non dalla differenza fra gli interessi calcolati con il tasso di riferimento e quelli calcolati con il tasso di consolidamento, ma dalla differenza fra gli interessi calcolati con il tasso dell'originario contratto e quelli calcolati con il tasso di consolidamento.

Gli emendamenti proposti derivano da quanto si è esposto.

12. — Nella relazione svolta in Commissione, negli emendamenti proposti e nella presente relazione, ci si è intenzionalmente mantenuti sulle linee del disegno di legge governativo, cercando di dare ad esso più ordinata esposizione e più esatte formulazioni tecniche, e cercando di meglio precisare i compiti delle società consortili e, per qualche aspetto, di vincolarle maggiormente ad essi.

Questo è stato imposto anche dalla brevità dei tempi consentiti all'esame del Senato. Tale brevità è derivata, da un lato per il ritardo di oltre un anno con cui il Governo, pur giudicando il provvedimento indispensabile e urgente, ha provveduto a presentarlo al Parlamento, e da un altro lato per la affermazione ripetutamente fatta dal Governo secondo la quale l'inizio del riassetto produttivo, economico e finanziario di alcune situazioni industriali gravemente malate che incombono sul paese, è subordinato alla approvazione del provvedimento. Il Senato, da parte sua, non ha la possibilità di valutare autonomamente le suddette situazioni, per mancanza dei necessari elementi di conoscenza, per la impossibilità di averli in breve termine, nonchè per la considerazione che si tratta di valutazioni di singole posizioni che rientrano nei compiti del Governo e non in quelli del Parlamento, quando questo opera in sede legislativa. Altrimenti il Senato avrebbe dovuto ricorrere a propri diretti strumenti di conoscenza, che evidentemente avrebbero richiesto notevole tempo.

È quindi sulla base delle valutazioni governative che l'esame del provvedimento si è svolto e che se ne propone l'approvazione, con taluni emendamenti.

Tuttavia alcuni rilievi vanno fatti.

13. — Un primo rilievo è nel senso che il provvedimento — oltre che introdurre alcune agevolazioni tributarie assai rilevanti, quali contributo al risanamento delle im-

prese e all'azione che le aziende e gli istituti di credito possono compiere in tale senso — accorda ampie deleghe di poteri agli organi di governo. La stessa utilizzazione, in un senso o nell'altro e a certi fini o ad altri, delle agevolazioni tributarie, dipende in notevole parte, soprattutto per quelle connesse alle società consortili, dall'impiego che gli organi di governo faranno dei poteri che ad essi il provvedimento accorda.

Del provvedimento potrà essere fatto un uso positivo, se sarà rigoroso, e cioè realmente diretto ai casi di accertato possibile risanamento; e potrà esserne fatto invece un uso negativo, con ulteriore dispersione di ricchezza e con sperpero di mezzi pubblici e privati, se verrà impiegato per camuffare situazioni strutturalmente malate e inguaribili, per rinviare le necessarie soluzioni di indispensabili ridimensionamenti aziendali e per rinviare il riconoscimento e la presa d'atto delle perdite subite da talune banche e da alcuni istituti di credito.

Spetta al Governo, alla Banca d'Italia e al sistema creditizio fare buon uso del provvedimento e della fiducia che, chiedendone l'approvazione, essi chiedono al Parlamento: e sarebbe assai grave — e causa di interventi di tutt'altro tipo — se la fiducia dovesse rivelarsi mal posta per il cattivo uso che del provvedimento venisse fatto.

Quale elemento di preoccupazione non può non essere rilevato che la stessa improvvisa fretta che Governo, sindacati e alcune forze politiche hanno manifestato affinchè il Senato approvi il provvedimento in pochi giorni, impedendo adeguata meditazione e con poco rispetto per la funzione del Parlamento, e gli indebiti e spesso petulanti interventi che sono stati esercitati in tale senso, sembra siano derivati non tanto da sollecitudine per la disponibilità e il corretto uso dei congegni previsti dal provvedimento, quanto dalla volontà di trovare nella approvazione del provvedimento da parte di un ramo del Parlamento un motivo per ulteriori cospicui versamenti che alcuni istituti o alcune banche dovrebbero fare a temporaneo sostegno finanziario di posizioni inguaribilmente disastrate: cominciando così a fare cattivo uso del provvedimento prima ancora che esso sia diventato legge.

Un secondo rilievo sta nei limiti obbiettivi del provvedimento: i quali tanto più impongono che sia fatto buon uso di ciò che esso consente.

I limiti sono quantitativi e qualitativi.

Sotto il profilo quantitativo, è stato comunicato, come si è riferito sopra, che i margini teoricamente disponibili sono di circa 3.500 miliardi complessivi includendo nel « patrimonio netto » delle aziende e degli istituti di credito i « fondi rischi su crediti », e di circa 1.700 miliardi escludendoli interamente.

Ma questa cifra è complessiva e quindi teorica, perchè molte banche, soprattutto medie e piccole, che avrebbero dei margini e che sono assai sane, non avranno alcuna ragione di partecipare alle società consortili.

Sotto il profilo qualitativo si deve osservare che gli strumenti posti in essere dal provvedimento e le contribuzioni che esso prevede in forma di agevolazioni tributarie connesse all'imposizione sul reddito, possono consentire azioni di risanamento quando l'impresa industriale ha ancora un qualche netto patrimoniale, quando essa non è affetta da mali radicali e profondi dovuti a errori di impianti, a superamenti delle produzioni o ad altri motivi strutturali, e quando l'azienda di credito o l'istituto di credito sono ancora in situazione che consenta di sopportare le perdite e la prolungata mancata redditività di alcuni investimenti, rimanendo ugualmente in utile e potendo quindi fruire dei benefici delle agevolazioni tributarie sull'imposizione sul reddito. Ma se ciò non è, se l'impresa industriale presenta ingenti cifre negative nel suo netto patrimonaile, per cui la sua ricapitalizzazione richiederebbe ingenti versamenti a fondo perduto, se essa ha mali strutturali produttivi, e se l'azienda o l'istituto di credito sono essi stessi investiti da crisi, gli strumenti proposti dal disegno di legge non possono operare: ed è doveroso che nei casi in cui ricorrono queste situazioni, esse siano dichiarate e si evitino rinvii, camuffamenti e nuovi sperperi.

Un terzo rilievo, che si ricollega a quello precedentemente svolto, è nel senso che i

congegni che saranno introdotti dal provvedimento che stiamo esaminando, non si possono considerare sostitutivi di una politica industriale: quale questa sia, o di puro liberalismo, lasciando che operino gli istituti fallimentari, o di interventi pubblici, che assumano i compiti di ristrutturazione, di ridimensionamento, di licenziamenti e di ripresa produttiva, o una combinazione delle due, o altre diverse. L'attuale provvedimento non può sostituire una politica industriale. Nè questa si può ritrovare nella legge 12 agosto 1977, n. 675, come chi scrive dichiarò più volte in sede di discussione di essa: legge che esiste da oltre un anno senza operare, che è pressocchè inapplicabile, che costituisce una legge di congegni contributivi e di apparente e falso dirigismo, e non una legge (nè una legge basterebbe) di politica industriale.

Nei giorni scorsi persona autorevole, alla quale va stima e rispetto, ha scritto duramente di un prolungato vuoto politico di fronte ai problemi dei settori della chimica.

Non è qui il luogo per esaminare questa accusa e i drastici giudizi che l'accompagnano. Ma indipendentemente da ogni valutazione — che qui non si può, non si vuole e non si è in grado di dare — proprio la gravità e l'estensione dei problemi porta a constatare la sproporzione, e anzi l'irrilevanza, nei loro confronti, della soluzione che il ricordato scritto nuovamente invoca, con rinnovato richiamo alla proposta fatta nel gennaio 1975 dall'allora Governatore della Banca d'Italia, di consentire e di provvedere a una larga conversione in azioni dei crediti delle banche e degli istituti di credito verso le imprese in situazione di crisi.

Quando i problemi sono di fondo e di sostanza, come sono quelli considerati nello scritto ricordato, non è attraverso tali congegni — che in questi casi apparirebbero espedienti — che la soluzione può essere trovata. Si aggraverebbe il coinvolgimento degli istituti e delle aziende di credito, si trasferirebbero direttamente sulle banche le crisi industriali non risolte, e si determinerebbe il collasso dell'economia.

La corretta applicazione del provvedimento che stiamo esaminando — presupposto stesso del conseguimento degli scopi che ad esso sono attribuiti — richiede la netta, ferma e dura distinzione, senza accettare deviazioni, fra i casi ai quali il provvedimento e i suoi strumenti sono adatti e i casi che sono strutturalmente fuori di esso.

I settori industriali e le relative situazioni aziendali, di grandi dimensioni, che si trovano in condizioni disastrate, vanno considerati dal potere politico in modo diretto e risolti con altre azioni politiche e politico-economiche, e con differenti strumenti tecnici. Anzichè creare più forti legami con le istituzioni creditizie — neppure con quelle che sono maggiormente esposte — occorre svincolare, separare, tagliare i rapporti. Gli eventuali problemi delle singole istituzioni creditizie vanno a loro volta considerati in modo diretto e chiaro.

Gli strumenti previsti dal disegno di legge — e quelli che taluno continua ad auspicare, ma che vanno respinti, di più generalizzate e dirette assunzioni di partecipazioni azionarie da parte delle banche e degli istituti nelle imprese industriali — possono valere soltanto nei casi di imprese che manifestino squilibri giudicati temporanei nei risultati economici, squilibri che siano dovuti all'eccessivo peso degli oneri finanziari e, soltanto entro limiti assai ristretti e sempre per fatti che si giudichino transitori, a cause di ordine industriale. Essi non valgono se gli squilibri derivano da cause strutturali estese e gravi.

Il pericolo più grave del presente disegno di legge non sta nel fatto che esso possa trovare scarsa applicazione. Esso infatti deve trovare applicazione soltanto nei casi in cui le situazioni delle imprese industriali, e le situazioni delle banche e degli istituti, lo consentano e possono condurre ai risultati voluti. Il rischio è che esso trovi troppa applicazione, e cioè anche nei casi che non sono idonei, in cui mancano i presupposti e le prospettive, e quindi senza risultati per le imprese, con nuovi squilibri e con altri problemi per le banche e per gli istituti.

Una quarta considerazione deve essere fatta, nel senso che l'attuale provvedimento deve comprendere ed esaurire tutte le misure di ordine finanziario e di ordine tri-

butario che il Governo considera necessarie ai fini del risanamento finanziario delle imprese. Con preoccupazione, e con qualche stupore, si è sentito invece dal Ministro del tesoro in Commissione, dopo soli quindici giorni dalla presentazione dell'attuale provvedimento, che si pensa ad altri ulteriori congegni finanziari e forse tributari. E particolarmente ha preoccupato l'accenno — sperando che non si vada oltre l'accenno — a mezzi di intervento e di salvataggio anomali, surrettizi, non trasparenti, che coinvolgerebbero la Banca d'Italia, la quale invece non deve in nessun modo essere coinvolta, e tanto meno in forme inammissibili.

Una quinta e ultima considerazione riguarda gli istituti e le aziende di credito.

Nel corso della discussione in Commissione, il relatore non ha mancato di fare qualche misurato accenno interrogativo sulle situazioni delle banche e più ancora degli istituti di credito.

La domanda, sia pure cauta e misurata come la delicatezza dell'argomento richiede, non era irrilevante ai fini della presente legge; perchè lo stato delle banche e degli istituti — e soprattutto di quelli più esposti nelle situazioni che il presente provvedimento considera — è il presupposto del provvedimento medesimo.

Come si è in precedenza rilevato, la sostanza del provvedimento è costituita: *a*) dalla previsione di alleggerimenti di oneri finanziari che, o mediante apporti a titolo di capitali sociali che per lungo tempo non daranno reddito (art. 1), o mediante riduzione dei tassi di interessi (art. 5), le aziende e gli istituti di credito concederanno ai loro debitori che si trovano in situazioni squilibrate ma che, con le misure indicate, possono riequilibrarsi e risanarsi; *b*) dalla connessa attribuzione alle aziende e agli istituti di credito di consistenti agevolazioni fiscali nella imposizione sul reddito (articoli 2 e 5), agevolazioni che, nel presupposto della esistenza dei redditi, operano come contributi dello Stato alle rinunce fatte dalle banche e dagli istituti a favore delle imprese industriali.

Il presupposto, quindi, sta nella valutazione che le banche e gli istituti interessati siano in situazioni che consentano lo svolgimento di quell'indirizzo: in altri termini, con espressione banale, che il loro stato di salute lo consenta.

Nel presentare il disegno di legge — con il fatto stesso di presentarlo — il Governo, e in modo specifico il Ministro del tesoro, esprimono, evidentemente, una precisa e impegnativa valutazione sulla esistenza dei presupposti per l'applicazione del provvedimento e sul fatto che non esistono, salvo qualche caso sostanzialmente marginale, ragioni di preoccupazioni in ordine a situazioni delle banche e degli istituti di credito.

Sarebbe di estrema gravità — sul piano politico, sul piano morale stesso, e soprattutto per la situazione del paese — se, fra qualche mese o fra qualche semestre, il paese e il Parlamento venissero posti di fronte a situazioni di crisi bancarie o di istituti di credito, e se l'attuale provvedimento avesse determinato un rinvio alla necessità che si dovesse manifestare di un esame realistico e duro di altri strumenti per il riassetto delle imprese industriali malate e per affrontare situazioni di istituzioni creditizie.

L'invito ad approvare il disegno di legge è nel presupposto — che il Governo sotto la sua piena e unica responsabilità ha affermato presentandolo e chiedendone l'approvazione — che ciò non si verificherà e che sussistono i presupposti per la positiva applicazione e la fruttuosa operatività di esso.

VISENTINI, *relatore*

PARERE DELLA 5ª COMMISSIONE PERMANENTE

(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO, PARTECIPAZIONI STATALI)

27 luglio 1978

La Commissione Bilancio sottolinea l'urgenza dei provvedimenti per la ristrutturazione finanziaria delle imprese, necessari sia per ridurre gli oneri finanziari, in vari casi responsabili della situazione di non competitività delle nostre imprese, sia per normalizzare la struttura del sistema creditizio, oggi alterata dal carattere di impieghi a medio termine che di fatto assumono certi crediti a breve e dai rischi elevati che presentano certe esposizioni bancarie; rischi che oggi sono « bloccati » dalle decisioni di varia natura con cui si consente alle molte imprese in perdita ormai da un decennio di sopravvivere.

Il consorzio tra istituti di credito previsto dal disegno di legge — al quale possono partecipare o associarsi in partecipazioni anche enti e società diversi dagli istituti di credito a medio e lungo termine — appare un istituto congruo alla realizzazione delle operazioni di ricapitalizzazione che non è pensabile possano essere effettuate con il collocamento diretto di titoli sul mercato. Non vi è dubbio che la ricapitalizzazione per molte grandi imprese rappresenti il passaggio obbligato per ogni operazione di ristrutturazione industriale.

La Commissione rileva con soddisfazione che nell'attuale stesura il disegno di legge prevede, all'articolo 5, misure atte a consentire processi di ristrutturazione anche alle medie imprese per le quali non può certo essere utilizzato l'istituto del consorzio. Ed infatti a detto articolo si stabilisce che la Banca d'Italia possa autorizzare le aziende di credito a consolidare crediti verso imprese industriali, essendo le banche a ciò invogliate dalla agevolazione fiscale che lo stesso articolo prevede e che consiste nella deduzione in ciascun periodo di imposta di una somma pari alla differenza tra gli interessi calcolati in base al tasso di riferimento per il credito agevolato al settore industriale e quelli corrispondenti al tasso applicato.

La Commissione che, come noto, ha in corso una vasta indagine sul problema del finanziamento delle imprese, pur ponendo al centro della sua analisi il problema della copertura finanziaria, ha ritenuto opportuno approfondire anche altri aspetti del disegno di legge che appresta invero strumenti il cui uso incide sugli orientamenti e sulle prospettive della programmazione economica. In particolare, i piani di ristrutturazione finanziaria concorrono con quelli per la ristrutturazione industriale a dare attuazione alla politica di sviluppo industriale e, preliminarmente, al risanamento delle attuali strutture. Molto opportunamente il disegno di legge dispone che il piano di risanamento sia presentato al Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato con una relazione della società consortile o di un'azienda di credito, che ne cura l'istruttoria. La concessione delle agevolazioni previste dal disegno di legge è subordinata alle deliberazioni del CIPI: in tal modo si garantisce l'armonizzazione delle due politiche di ristrutturazione finanziaria ed industriale. Al fine di evitare lunghe procedure burocratiche che contrastano con l'esigenza di una ponta attuazione delle misure di ristrutturazione finanziaria lo stesso articolo 3 prevede che se il piano di risanamento non contempla operazioni previste dalla legge n. 675 o dall'articolo 10 della legge n. 183 « l'ammissione al detto regime (delle agevolazioni) s'intende comunque concessa ove il CIPI non deliberi definitivamente nel termi-

ne di 30 giorni dalla presentazione del piano al Ministero dell'industria ».

Per quanto riguarda la copertura finanziaria la Commissione si trova nell'impossibilità di valutare l'onere che la legge comporta e che è rappresentato da minori entrate fiscali. In proposito la Commissione osserva che sarebbe stato preferibile prevedere esplicitamente contributi secondo parametri definiti: il ricorso alle agevolazioni fiscali, mentre rende difficile determinare quantitativamente l'onere per la collettività, non aiuta certo la formazione di quel clima fiscale rigoroso che può facilitare la lotta contro l'evasione.

La difficoltà di valutare l'onere si collega anche ad un'altra caratteristica del disegno di legge sulla quale la Commissione esprime le sue perplessità. Esso non prevede istituti e procedure atte a garantire che la concessione delle agevolazioni sia preceduta da rigorosi accertamenti intesi a determinare anche contabilmente l'effettiva struttura patrimoniale dell'impresa. Una siffatta determinazione, mentre può facilitare l'adozione delle misure anche drastiche che sono necessarie per ridare prospettive di redditività alle imprese e l'ottenimento su tali misure del consenso dei sindacati, appare necessaria per stabilire una situazione in partenza in grado di garantire o quanto meno di non compromettere il successo della ristrutturazione finanziaria. Venendo meno una simile « pulizia contabile » diventa forte il rischio che l'immissione nella impresa di nuovo capitale non modifichi in prospettiva lo stato di crisi della medesima per cui le azioni sottoscritte dal consorzio, che lo stesso troverà impossibile collocare sul mercato, finiranno per azzerarsi o quasi. In tal caso il contributo dello Stato rappresentato dalle agevolazioni fiscali che fra poco saranno richiamate finisce per assumere un rilievo quantitativo che non appare giustificato: in altre parole si deve registrare il fallimento dell'operazione di ristrutturazione finanziaziaria con il quale si conferma l'avvenuta surrettizia nazionalizzazione delle imprese. La nostra economia non è in grado di digerire ulteriori nazionalizzazioni senza dover cambiare regime economico: ove le operazioni di ristrutturazione finanziaria dovessero fallire il passaggio al regime collettivista non costituirebbe più una scelta politica ma una esigenza tecnica.

Un anno fa era stata prospettata in una proposta di ristrutturazione finanziaria la creazione di un « revisore » o « controllore » con l'incarico appunto di accertare in modo rigoroso non solo nell'interesse dei gruppi bancari ma anche in quello più generale della collettività, la reale situazione patrimoniale e le effettive prospettive delle imprese. Ora si parla di una misura più radicale per le imprese in situazioni di grave dissesto economico: la creazione di un commissario in sostituzione degli attuali organi amministrativi. (Al revisore della ricordata proposta, che il consorzio avrebbe dovuto scegliere tra una lista di esperti predisposta dal Ministro del tesoro, era attribuito il potere di convocare assemblee straordinarie per l'adozione di tutte le misure necessarie a stabilire nel senso anzidetto una valida situazione di partenza). È vero che nella relazione con cui si presenta il disegno di legge si riconosce che vi sono situazioni aziendali di tale gravità da richiedere « l'adozione di interventi aggiuntivi non più procrastinabili senza che ne risulti ulteriormente pregiudicata, e forse in modo irreversibile, la sopravvivenza di alcune unità produttive ».

Non sembra però che una simile impostazione dicotomica possa tener conto della varietà delle situazioni reali. Peraltro appare opportuno coordinare le misure per le imprese malate con quelle specifiche che si rendono necessarie per le imprese in coma. In ogni caso occorre che siano garantite — in un modo o nell'altro — quelle operazioni a monte della ristrutturazione finanziaria che sono necessarie per il suo successo e per il contenimento dei livelli di agevolazione fiscale. Se comunque non si vogliono introdurre modifiche al testo occorre quanto meno, attraverso la Banca d'Italia, fornire precise indicazioni perchè siffatte operazioni di pulizia contabile siano attuate dai consorzi.

In proposito ricordiamo che le agevolazioni sono concesse sia agli enti e alle società partecipanti al consorzio sia ai privati che successivamente acquisteranno le azio-

ni dal consorzio collocate sul mercato finanziario.

Gli enti associati nel consorzio possono infatti accantonare, anche in deroga all'articolo 2425 del codice civile, in apposito fondo del passivo, somme fino alla concorrenza dell'ammontare complessivo dei conferimenti e in misura non superiore in ciascun periodo di imposta ad un terzo di tale ammontare. Le perdite e le minusvalenze che l'operazione — la quale dovrà concludersi nel periodo di cinque anni — comportano possono essere portate in deduzione dal reddito imponibile ovvero compensate in tutto o in parte con una corrispondente riduzione dell'accantonamento, col quale si era proceduto nel passato a ridurre il reddito tassabile. Se l'operazione si conclude favorevolmente le somme accantonate, non utilizzate per compensare perdite o minusvalenze — pari quindi all'importo dei rimborsi di capitale conseguiti in sede di liquidazione delle società consortili o di smobilizzo delle partecipazioni — concorreranno a formare il reddito imponibile nei cinque periodi di imposta successivi in ragione di un quinto per ciascuno di essi. È questa la seconda agevolazione prevista dall'articolo 2.

È evidente come l'entità della agevolazione dipenda dall'ampiezza dell'applicazione della legge e dal suo successo.

Secondo recenti stime della Mediobanca, le esigenze di ricapitalizzazione si stimano sugli 11.000 miliardi mentre gli accantonamenti degli istituti creditizi sono circa 3.500 miliardi. Questi dati bastano a confermare che in caso di insuccesso dell'operazione di ristrutturazione finanziaria il costo per la collettività potrebbe essere di qualche migliaio di miliardi: naturalmente questo essendo solo il costo che deriverebbe dall'applicazione di questa legge, ben più gravi essendo i costi che allora si dovrebbero sopportare per la ristrutturazione non solo finanziaria che diventerebbe necessaria.

Nello stesso articolo 2 si prevede una agevolazione finanziaria per i terzi acquirenti delle azioni e delle obbligazioni convertibili: nel periodo di imposta in cui l'acquisto è avvenuto ed in ciascuno dei due periodi successivi gli acquirenti possono detrarre dalla imposta sul reddito un importo pari al 10 per cento del prezzo di acquisto, con un massimo di 2 milioni di lire. Agevolazioni sotto forma di accantonamenti di fondi di copertura per rischio di svalutazione sono previste anche per le società di capitale e per gli enti commerciali che entro tre anni dall'entrata in vigore della legge sottoscrivono azioni emesse da imprese industriali.

Questa iniziativa si inquadra in una tematica più ampia che riguarda le eventuali incentivazioni per favorire la formazione del risparmio e il suo impiego nella formazione del capitale di rischio.

Pertanto, la Commissione, a maggioranza, ritiene che sia opportuno stralciare l'articolo 4 da riconsiderare in sede di eventuale formulazione e successiva discussione del disegno di legge 894-*bis*.

La Commissione prende altresì atto delle dichiarazioni del Ministro circa la copertura. Per il 1978 non sussistono problemi. Del costo delle operazioni per il 1979, valutabile in circa 400 miliardi (stima necessariamente incerta per la ragione prima indicata), si terrà conto nella formulazione del bilancio di previsione. Resta però il problema del costo per gli anni successivi, ancora molto incerto.

Se la legge ha successo, si potrebbe addirittura verificare in seguito al miglioramento indotto nella situazione economica, un aumento delle entrate, mentre se la legge dovesse fallire — eventualità purtroppo da non escludere per le ragioni indicate — il costo continuerebbe a pesare negli anni successivi.

Per queste ragioni la Commissione ritiene che sia opportuno inserire nella legge un articolo che faccia obbligo al Governo di riferire sull'applicazione della medesima, anche per quanto riguarda il collocamento sul mercato delle azioni sottoscritte dai consorzi, così che il Parlamento sia in grado di valutare i riflessi sulla finanza pubblica negli anni a venire ed eventualmente introdurre tempestivamente le modifiche necessarie a rendere la legge più efficace e ad eliminare eventuali conseguenze negative.

LOMBARDINI

DISEGNO DI LEGGE

TESTO DEL GOVERNO

Art. 1.

Gli istituti di credito a medio e lungo termine che esercitano il credito industriale e le aziende di credito, previa autorizzazione della Banca d'Italia ed anche in deroga a norme di legge e di statuto, possono partecipare, e associarsi in partecipazione, a società consortili per azioni aventi per oggetto la sottoscrizione e il collocamento di azioni e di obbligazioni convertibili in azioni emesse da imprese industriali, o da società che le controllano, a fronte di aumenti di capitale connessi a piani di risanamento economico e finanziario delle imprese stesse.

La Banca d'Italia dà le autorizzazioni in conformità alle direttive del Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio e vigila sull'attività delle società consortili. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui al regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, convertito nella legge 7 marzo 1938, n. 141 e successive modificazioni.

Ferma restando la facoltà della Banca d'Italia di disciplinare il rapporto tra il patrimonio sociale e gli investimenti in immobili e in titoli azionari di cui all'articolo 35, secondo comma, lettera *a*) del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, e successive modificazioni e integrazioni, ciascun istituto o azienda di credito non può partecipare o associarsi in partecipazione a società consortili per un ammontare complessivo superiore a quello del proprio patrimonio, al netto degli investimenti in immobili e in altre azioni.

Alle società consortili possono partecipare o associarsi in partecipazioni anche enti e società diversi da quelli indicati nel primo comma.

Le società consortili non possono costituirsi per durata superiore a cinque anni.

DISEGNO DI LEGGE

TESTO PROPOSTO DALLA COMMISSIONE

Art. 1.

Previa autorizzazione della Banca d'Italia e anche in deroga a norme di legge e di statuto, gli istituti di credito a medio e a lungo termine che esercitano il credito industriale e le aziende di credito possono partecipare con sottoscrizioni di azioni e associarsi in partecipazione a società consortili per azioni, costituite dopo l'entrata in vigore della presente legge, ed entro tre anni da essa, aventi durata non superiore a cinque anni ed aventi per oggetto esclusivo la sottoscrizione e la vendita di azioni e di obbligazioni convertibili in azioni emesse da imprese industriali per aumenti di capitale ed emissioni di obbligazioni convertibili connessi a piani di risanamento produttivo, economico e finanziario delle imprese emittenti. Tali piani debbono contenere, oltre agli altri necessari elementi, indicazioni analitiche sui criteri di valutazione del patrimonio netto delle imprese industriali, sui tempi entro i quali le imprese possono ritornare in utile e sul complesso delle azioni, compreso l'eventuale ricorso alle misure di cui all'articolo 5, attraverso le quali si prevede di raggiungere l'obiettivo del risanamento. La Banca d'Italia dà le autorizzazioni in conformità alle direttive del Comitato interministeriale per il credito e il risparmio.

Lo statuto delle società consortili di cui al comma precedente deve indicare che la società è stata costituita per i fini della presente legge.

Se la società consortile di cui al primo comma è stata costituita con durata inferiore a cinque anni può essere prorogata fino a cinque anni dalla costituzione. Alla scadenza dei cinque anni dalla costituzione la società è sciolta di diritto e ogni maggiore durata e proroga sono nulle.

Non sono applicabili alle società consortili di cui al primo comma le disposizioni

(Segue: *Testo del Governo*)

Ciascun istituto o azienda di credito non può partecipare in una società consortile in misura superiore, rispettivamente, al cinquanta e al venti per cento del capitale di essa.

(Segue: *Testo del Governo*)

degli articoli dal 2602 al 2620 del codice civile.

Ciascun istituto o azienda di credito non può partecipare in una società consortile in misura superiore rispettivamente al cinquanta e al venti per cento del capitale di essa. Alle società consortili possono partecipare fino ad un massimo del quaranta per cento del capitale e associarsi in partecipazione enti e società diversi dagli istituti e dalle aziende di credito.

Ferma restando la facoltà della Banca d'Italia di disciplinare il rapporto tra il patrimonio sociale e gli investimenti in immobili e in titoli azionari di cui all'articolo 35, secondo comma, lettera *a*), del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, convertito nella legge 7 marzo 1938, n. 141, e successive modificazione, ciascun istituto o azienda di credito non può partecipare o associarsi in partecipazione a società consortili per un ammontare complessivo superiore a quello del proprio patrimonio netto, dedotti gli investimenti in immobili e in altre azioni.

La Banca d'Italia vigila sull'attività delle società consortili. Presso la Banca d'Italia è istituito un albo al quale le società consortili devono essere iscritte prima di iniziare la loro attività e dal quale dovranno risultare tutti gli elementi relativi a ciascuna società. Ai fini della vigilanza si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, convertito nella legge 7 marzo 1938, n. 141, e successive modificazioni. In caso di inosservanza delle disposizioni di cui al primo comma relativo alle attività delle società consortili e in caso di gravi irregolarità nell'amministrazione o di gravi violazioni di norme legislative o statutarie, con decreto del Ministro del tesoro, su proposta della Banca d'Italia e sentito il Comitato interministeriale per il credito e il risparmio, possono essere disposti i provvedimenti di cui ai capi II e III del titolo VII del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, convertito nella legge 7 marzo 1938, n. 141, e successive modificazioni.

(Segue: *Testo del Governo*)

Art. 2.

Gli atti costitutivi e gli aumenti di capitale delle società consortili indicate nell'articolo precedente e gli aumenti di capitale connessi ai piani di risanamento delle imprese industriali di cui allo stesso articolo sono soggetti all'imposta di registro nella misura fissa di un milione di lire.

Nella determinazione del reddito imponibile degli enti e delle società che partecipano o sono associati in partecipazione alle società consortili non si tiene conto delle somme accantonate, anche in deroga all'articolo 2425 del codice civile, in apposito fondo del passivo fino alla concorrenza dell'ammontare complessivo dei conferimenti e in misura non superiore, in ciascun periodo di imposta, ad un terzo di tale ammontare. Le perdite e le minusvalenze relative alle partecipazioni nelle società consortili possono essere portate in deduzione dal reddito imponibile ovvero compensate, in tutto o in parte con una corrispondente riduzione dell'accantonamento. La parte delle somme accantonate pari all'importo dei rimborsi di capitale conseguiti in sede di liquidazione delle società consortili o di smobilizzo delle partecipazioni concorrerà a formare il reddito imponibile nei cinque periodi di imposta successivi in ragione di un quinto per ciascuno di essi.

I terzi acquirenti delle azioni e delle obbligazioni convertibili sottoscritte dalle società consortili possono detrarre dall'imposta sul reddito delle persone fisiche, nel periodo d'imposta in cui la spesa è stata sostenuta e in ciascuno dei due periodi d'imposta successivi, un importo pari al 10 per cento del prezzo d'acquisto, con un massimo di due milioni di lire. La detrazione è ammessa a condizione che venga dimostrato l'ininter-

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

Art. 2.

Identico.

Nella determinazione del reddito imponibile dei soggetti che partecipano o sono associati in partecipazione alle società consortili non si tiene conto delle somme accantonate, anche in deroga all'articolo 2425 del codice civile, in apposito fondo del passivo fino alla concorrenza del 75 per cento dell'ammontare complessivo dei conferimenti e in misura non superiore, in ciascun periodo di imposta, ad un quarto di tale ammontare. Le perdite e le minusvalenze relative alle partecipazioni nelle società consortili possono essere portate in deduzione dal reddito imponibile ovvero compensate, in tutto o in parte, con una corrispondente riduzione dell'accantonamento. La parte delle somme accantonate pari all'importo dei rimborsi di capitale conseguiti in sede di liquidazione delle società consortili o di smobilizzo delle partecipazioni concorrerà a formare il reddito imponibile nel periodo di imposta in cui i rimborsi ed i realizzi si verificano.

L'alienazione da parte delle società consortili delle azioni e delle obbligazioni convertibili di società quotate in borsa e al mercato ristretto detenute in portafoglio dalle società consortili deve avvenire tramite offerta pubblica in borsa.

I terzi acquirenti delle azioni sottoscritte dalle società consortili possono detrarre dall'imposta sul reddito delle persone fisiche, nel periodo d'imposta in cui la spesa è stata sostenuta e in ciascuno dei due periodi di imposta successivi, un importo pari al 10 per cento del prezzo d'acquisto, con un massimo di due milioni di lire. La detrazione è ammessa a condizione che venga dimostrato l'ininterrotto possesso delle azioni

(Segue: *Testo del Governo*)

rotto possesso delle azioni nel periodo d'imposta per il quale è richiesta; a tal fine le azioni acquistate devono essere depositate presso un'azienda di credito e alla dichiarazione dei redditi deve essere allegato un certificato dell'azienda depositaria attestante la consistenza dei depositi alla fine di ciascun periodo d'imposta. Se le azioni o le obbligazioni convertibili sono acquistate da soggetti all'imposta sul reddito delle persone giuridiche si applicano le disposizioni del successivo articolo 4.

Art. 3.

Ai fini del secondo comma del precedente articolo 2 il piano di risanamento di cui all'articolo 1 deve essere presentato al Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato con una relazione della società consortile o di un istituto o di un'azienda di credito, che ne cura l'istruttoria. L'ammissione al regime tributario previsto nello stesso comma è deliberata dal CIPI, su proposta del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, previo parere del Comitato tecnico di cui all'articolo 4 della legge 12 agosto 1977, n. 675.

Se il piano di risanamento non prevede operazioni di cui all'articolo 3, terzo comma, della legge 12 agosto 1977, n. 675, o all'articolo 10 della legge 2 maggio 1976, n. 183, la ammissione al detto regime si intende comunque concessa ove il CIPI non deliberi definitivamente nel termine di trenta giorni dalla presentazione del piano al Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato.

Art. 4.

Dal reddito imponibile delle società di capitali e degli enti commerciali che entro tre anni dall'entrata in vigore della presente

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

nel periodo d'imposta per il quale è richiesta; a tal fine le azioni acquistate devono essere depositate presso un'azienda di credito e alla dichiarazione dei redditi deve essere allegato un certificato della azienda depositaria attestante la consistenza dei depositi alla fine di ciascun periodo d'imposta. Se le azioni sono acquistate da soggetti all'imposta sul reddito delle persone giuridiche si applicano le disposizioni del successivo articolo 4.

Art. 3.

I piani di risanamento di cui all'articolo 1, devono essere presentati al Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato con una relazione della società consortile o di un istituto o di una azienda di credito che ne cura la istruttoria e devono essere appprovati dal CIPI su proposta del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, previo parere del Comitato tecnico di cui all'articolo 4 della legge 12 agosto 1977, n. 675.

Se il piano di risanamento non prevede operazioni di cui all'articolo 3, terzo comma, della legge 12 agosto 1977, n. 675, o all'articolo 10 della legge 2 maggio 1976, n. 183, l'approvazione si intende accordata ove il CIPI non deliberi definitivamente nel termine di trenta giorni dalla presentazione del piano al Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato.

Le delibere del CIPI di cui al presente articolo sono comunicate alla Commissione parlamentare di cui all'articolo 13 della legge 12 agosto 1977, n. 675.

Art. 4.

Identico.

(Segue: *Testo del Governo*)

legge sottoscrivono azioni emesse da imprese industriali sono deducibili, nel periodo di imposta in cui la spesa è stata sostenuta e nel successivo, in misura non superiore al venticinque per cento della spesa di sottoscrizione comprensiva del prezzo di acquisto dei diritti di opzione, gli accantonamenti iscritti in apposito fondo di copertura del rischio di svalutazione anche in deroga all'articolo 2425 del codice civile. La deduzione è ammessa a condizione che dalle scritture contabili risulti l'ininterrotto possesso delle azioni nel periodo d'imposta per il quale è richiesta. Le perdite e le minusvalenze relative alle azioni sottoscritte sono deducibili ai sensi degli articoli 57 e 64 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 597, limitatamente alla parte non compensata dagli accantonamenti.

L'agevolazione di cui al comma precedente non spetta per la sottoscrizione di azioni emesse da società che successivamente all'entrata in vigore della presente legge abbiano deliberato riduzioni di capitale ai sensi dell'articolo 2445 del codice civile o distribuzioni di riserve ai soci.

Art. 5.

La Banca d'Italia, in conformità alle direttive del Comitato interministeriale per il credito e il risparmio, può autorizzare le aziende di credito a consolidare crediti verso imprese industriali, in essere alla data di entrata in vigore della presente legge, prevedendone il recupero secondo piani di ammortamento di durata non inferiore a cinque anni, con l'applicazione di un tasso di interesse inferiore al tasso di riferimento per il credito agevolato al settore industriale vigente alla data del consolidamento.

Nella determinazione del reddito imponibile delle aziende di credito, che entro tre anni dalla data di entrata in vigore della presente legge provvedono ad operazioni di consolidamento a norma del comma precedente, è ammessa in deduzione in ciascun periodo

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

Art. 5.

La Banca d'Italia, in conformità alle direttive del Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio, può autorizzare le aziende di credito a consolidare, entro tre anni dall'entrata in vigore della presente legge, crediti verso imprese industriali, in essere alla data del 31 luglio 1978, prevedendone il recupero secondo piani di ammortamento di durata non inferiore a cinque anni, con l'applicazione di un tasso di interesse inferiore al tasso di riferimento per il credito agevolato al settore industriale vigente alla data del consolidamento.

Nella determinazione del reddito imponibile delle aziende di credito, che entro tre anni dalla data di entrata in vigore della presente legge provvedono ad operazioni di consolidamento a norma del comma precedente, è ammessa in deduzione in ciascun

(Segue: *Testo del Governo*)

di imposta una somma pari alla differenza tra gli interessi calcolati in base al detto tasso di riferimento e quelli corrispondenti al tasso applicato e in ogni caso non superiore all'ammontare di questi ultimi.

La disposizione del secondo comma si applica anche agli istituti di credito a medio e lungo termine che, per i finanziamenti ad imprese industriali in essere alla data di entrata in vigore della presente legge, prevedano, con le modalità e nel termine indicati nel comma stesso, il recupero delle rate già scadute e di quelle in scadenza entro tre anni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

periodo di imposta una somma pari alla differenza tra gli interessi calcolati in base al detto tasso di riferimento e quelli corrispondenti al tasso applicato e in ogni caso non superiore alla metà degli interessi calcolati in base al tasso di riferimento.

La disposizione del secondo comma si applica anche agli istituti di credito a medio e a lungo termine che, per i finanziamenti ad imprese industriali in essere alla data del 31 luglio 1978, prevedano, nel termine indicato dal comma stesso, il recupero, in un periodo di tempo non inferiore a 5 anni e con l'applicazione di un tasso di interesse inferiore al tasso di riferimento vigente alla data del consolidamento, delle rate già scadute al 31 luglio 1978 e di quelle in scadenza entro tre anni da questa data. Il consolidamento può avere per oggetto rate non ancora scadute e, in questo caso, per le rate non scadute e per il periodo fino alla scadenza, il tasso di riferimento, nel calcolo della deduzione fiscale, è sostituito dal tasso del contratto iniziale.

Art. 6.

Il Ministro del tesoro presenta annualmente al Parlamento una relazione sull'attuazione della presente legge.