

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XI LEGISLATURA —————

## 6<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e tesoro)

---

### 16° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 30 GIUGNO 1993

---

**Presidenza del Presidente FORTE**

#### INDICE

##### **Interrogazioni**

PRESIDENTE .....	Pag. 2, 7
MALVESTITO, <i>sottosegretario per il tesoro</i> ...	2
RAVASIO (DC) .....	4

---

---

*I lavori hanno inizio alle ore 15,25.*

### **Interrogazioni**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca lo svolgimento di una interrogazione.

L'interrogazione è del senatore Ravasio. Ne do lettura:

RAVASIO. – *Al Ministro del tesoro.* – Premesso:

che l'attuale stato di applicazione della normativa che regola l'attività degli intermediari finanziari, come prevista dalla legge n. 197 del 1991 e dalle precisazioni dettate in merito dal Ministero del tesoro, è fonte di grave incertezza e seria preoccupazione per i consorzi di garanzia collettiva fidi (confidi) e per le migliaia di piccole e medie imprese che essi associano;

che l'estensione ai confidi di tali disposizioni se non inquadrata in una organica disciplina della garanzia mutualistica – la cui utilità economica e sociale è riconosciuta dallo stesso legislatore nazionale, da ultimo con la legge n. 317 del 1991 e dalla Commissione della Comunità europea, che intende farne punto di forza del suo programma di azione per le piccole e medie imprese – si tradurrebbe infatti nell'imposizione di obblighi ad essi non confacenti e, per di più, pleonastici, trattandosi di controlli già posti in essere nei confronti delle banche, sole ed esclusive titolari della facoltà di deliberare la concessione di credito alle imprese assistite dalla garanzia consortile;

che la conseguenza inevitabile sarebbe lo scioglimento di una gran parte degli oltre 1.000 organismi consortili attivi nel nostro paese, con un danno irreparabile per oltre 600.000 imprese che si appoggiano al sistema della garanzia mutualistica per accedere al credito in condizioni di maggiore stabilità ed equità;

che gli interventi normativi che si sono succeduti non sono riusciti a chiarire la situazione, forse anche in considerazione della difficoltà di contemperare gli orientamenti dei diversi soggetti – Ministero del tesoro, Banca d'Italia e Ufficio italiano cambi – nella cui competenza ricade, direttamente o indirettamente, la questione,

l'interrogante chiede di sapere quali provvedimenti urgenti si intenda assumere per porre rimedio a detta situazione prima della data del 7 luglio 1993, termine entro il quale, a norma della contestata legge n. 197 del 1991, i soggetti interessati dovrebbero provvedere ai principali adempimenti (adeguamento del capitale sociale, della forma societaria, verifica dei requisiti per la copertura delle cariche sociali).

(3-00654)

MALVESTITO, *sottosegretario di Stato per il tesoro.* Signor Presidente, onorevoli senatori, con l'interrogazione 3-00654 il senatore Ravasio

chiede quali provvedimenti si intenda assumere nei confronti delle cooperative e dei consorzi di garanzia collettiva fidi, che entro il 7 luglio dovranno adottare gli adempimenti previsti dalla legge 5 luglio 1991, n. 197.

Al riguardo si premette, in via generale, che la questione sollevata, presentando aspetti di indubbia complessità, è stata attentamente valutata. Infatti, in un primo tempo si è ritenuto che detti organismi non dovessero essere iscritti nell'elenco degli intermediari finanziari previsto dall'articolo 6 della citata legge, nel presupposto che le operazioni volte al rilascio di garanzie in genere non fossero equiparabili alla concessione di finanziamenti.

Successivamente, tenuto conto delle situazioni determinatesi in sede di prima applicazione della legge, si è ritenuto che l'attività svolta dalle cooperative e dai consorzi fidi rientrasse nella previsione della legge n. 197 con l'obbligo di iscrizione nell'elenco degli intermediari operanti nel settore finanziario.

Finalità della legge n. 197 del 1991, infatti, non è soltanto quella di consentire il controllo del sistema finanziario e la repressione dei comportamenti illeciti al fine di prevenire azioni di riciclaggio, ma anche di far emergere, attraverso analisi statistiche dei dati aggregati, eventuali fenomeni di riciclaggio nell'ambito di determinate zone territoriali.

In particolare, il problema dei consorzi e delle cooperative di garanzia collettiva fidi ha assunto maggiore rilevanza allorquando, con la circolare n. 1 del 26 giugno 1992, è stato precisato che anche i crediti di firma (prestazioni di garanzia) rientrano nel concetto di «concessione di finanziamenti» sotto qualsiasi forma, quale attività il cui esercizio presuppone l'iscrizione nell'elenco degli intermediari previsto dallo articolo 6 della legge 5 luglio 1991, n. 197.

Per effetto di tale norma, gli organismi in questione, la cui attività consiste, appunto, nella prestazione di garanzie reali o personali, sono stati iscritti nel citato elenco; appartenendo, inoltre alla categoria degli intermediari che svolgono la loro attività nei confronti del «pubblico», si è ritenuto che dovessero ottemperare agli adempimenti imposti dall'articolo 6 tra cui, in particolare, l'assunzione della forma di società di capitali e l'aumento del capitale sociale ad un miliardo di lire.

I consorzi e le cooperative fidi, oltre ad instaurare un contenzioso contro l'iscrizione nell'elenco degli intermediari ed a farsi promotori di una proposta di legge d'iniziativa parlamentare, che preveda la loro mera collocazione nel medesimo elenco senza peraltro sottostare agli altri obblighi conseguiti, hanno nel contempo prospettato: di non essere iscritti nell'elenco degli intermediari, nel presupposto che le prestazioni di garanzia non sono riconducibili alla concessione di finanziamenti; in subordine, di essere iscritti a condizione, però, che la loro attività non venga considerata quale attività svolta nei confronti del pubblico; in ulteriore subordine, di ottenere la fissazione di una soglia di capitale inferiore a quella stabilita in via generale.

In proposito va precisato che il Tesoro con circolare n. 2 del 2 marzo 1993 aveva accolto una parte delle richieste formulate, riconoscendo agli organismi di cui trattasi la facoltà di conservare, con

riguardo al disposto dell'articolo 6, secondo comma, della legge n. 197 del 1991, la forma di consorzio o di società consortile.

Infine, con decreto ministeriale del 21 giugno ultimo scorso, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 150 del 29 giugno, si è provveduto ad indicare soglie minime di capitali diversificate in rapporto all'ambito di operatività dei consorzi e delle cooperative fidi (50 milioni se l'attività è svolta a livello provinciale; 200 milioni se svolta a livello regionale; 500 milioni se svolta a livello nazionale) e a precisare che la soglia minima riguarda il fondo di garanzia monetario e non il capitale sociale.

Si ritiene, pertanto, che la disciplina emanata in sede amministrativa, abbia adeguatamente individuato, in riferimento a quadri di operatività dei consorzi e delle cooperative di garanzia collettiva fidi opportunamente diversificati, le aree di attuazione della vigente normativa per la lotta contro la criminalità organizzata, temperando le esigenze di semplificazione con quelle irrinunciabili della tutela dell'ordine pubblico e dell'ordinamento finanziario.

RAVASIO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, la risposta del sottosegretario Malvestito conferma il mio convincimento di aver fatto bene a presentare questa interrogazione. Tale risposta, infatti, se è stata molto puntuale dal punto di vista della cronistoria degli avvenimenti, non mi è parsa soddisfacente per quanto riguarda la questione centrale toccata dall'interrogazione, laddove chiedevo quali provvedimenti urgenti - da emanare comunque entro il 7 luglio - il Governo intendesse assumere per dare una «copertura» di natura giuridica agli amministratori delle cooperative e dei consorzi di garanzia collettiva fidi, i quali altrimenti potrebbero addirittura incorrere in responsabilità di natura penale.

Il Sottosegretario ha ammesso che anche il Ministero aveva rilevato aspetti di indubbia complessità, ma soprattutto che inizialmente si riteneva che questi organismi finanziari non dovessero essere sottoposti agli obblighi previsti dalla legge n. 197 del 1991. Soltanto successivamente, con una propria circolare, il Ministero del tesoro stabilì l'obbligo di ricomprendere tra i finanziamenti concessi in qualsiasi forma anche i crediti di firma e quindi l'iscrizione della fideiussione a favore dei propri associati. Tale circolare rappresenta l'applicazione dell'articolo 6 della legge n. 197 del 1991, che però aveva un'altra finalità, in quanto voleva dare la possibilità ad altri intermediari oltre a quelli indicati al comma 1 di esercitare le operazioni di pagamento. Soltanto per perseguire questo obiettivo veniva data la possibilità di iscriversi all'albo.

Poichè il citato articolo 6 regola l'attività nel settore finanziario, per estensione anche i consorzi fidi, secondo l'interpretazione del Ministero del tesoro, sono da ricomprendere tra i soggetti da iscrivere all'albo. La prima complicazione è rappresentata dal fatto che queste cooperative e questi consorzi debbono trasformarsi in società per azioni, secondo quanto previsto dalla legge. Sul problema il Ministero del tesoro in una prima fase non si pronunciò, anche perchè non poteva intervenire. In seguito però venne approvata la legge n. 317 del 5 ottobre 1991, con la quale si stabiliva che le organizzazioni di garanzia collettiva potevano costituirsi in forma di cooperativa e di

consorzio. Poichè successiva, è stato detto che questa norma poteva superare il contenuto della legge n. 197; siamo però nel campo delle interpretazioni, in quanto la legge n. 197 detta le condizioni per l'iscrizione nell'elenco degli intermediari finanziari e prevede tassativamente la forma di società per azioni. Proprio per questo sono stati previsti i requisiti di professionalità del presidente del consiglio di amministrazione e del direttore generale, nonché i requisiti di onorabilità dei soci.

Ebbene, sembra che il Ministero con la propria circolare voglia applicare soltanto in parte questa normativa, in quanto si dice che per le cooperative e per i consorzi di garanzia collettiva fidi essa non è applicabile.

La mia interrogazione voleva porre in evidenza questa situazione e farne cogliere tutta la pericolosità, poichè si rischia di bloccare alla data del 7 luglio l'attività di oltre mille organismi consortili presenti in Italia. Infatti, soltanto pochissime entità hanno deciso di presentare domanda entro i 90 giorni previsti dalla legge n. 197. La prima circolare interpretativa fu diramata il 26 giugno 1992, quindi ad un anno dall'approvazione della legge, ben oltre i termini previsti per l'iscrizione all'albo. Per di più, l'ultima circolare interpretativa è del 2 marzo 1993, quindi abbondantemente oltre tutti i termini previsti. È arrivato, provvidenziale, il decreto del Ministero del tesoro del 21 giugno scorso, in tema di adeguamento del capitale sociale. In questo caso dobbiamo dire che il Ministero del tesoro è stato tempestivo e che il provvedimento appare molto opportuno: sottolineo però come il decreto ministeriale, pur essendo stato firmato, ripeto, a giugno, non sia ancora stato pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale*.

Ancora oggi i presidenti di questi organismi, a pochi giorni dal 7 luglio, non sanno cosa fare: qualcuno ha ritenuto di convocare l'assemblea per adeguare il capitale sociale; qualcuno lo ha fatto per sostituire il consiglio di amministrazione, visto che alcuni presidenti non hanno i requisiti di professionalità previsti. Infatti, nella quasi totalità dei casi gli statuti di questi organismi consortili non prevedono particolari requisiti per l'ingresso in qualità di socio e quindi gli imprenditori che fanno parte del consiglio di amministrazione in moltissimi casi non hanno i requisiti di professionalità previsti dalla legge n. 197. È una situazione davvero pazzesca, di fronte alla quale mi permetto di chiedere: ma quale finalità si vuole perseguire? Perché si vuol ricondurre questi organismi alle finalità della legge n. 197, una normativa che si poneva tutt'altri obiettivi, vale a dire offrire strumenti per contrastare il riciclaggio di denaro sporco? Siccome questi organismi si limitano a dare la firma di garanzia a favore di concessioni di finanziamenti erogati dal sistema bancario - ricordo che soltanto il sistema bancario può erogare finanziamenti, quindi già in questa fase esiste un monitoraggio: tali operazioni vengono comunque segnalate -, si rischia di duplicare questa segnalazione, che può provenire sia dai confidi (anche se non si capisce a quale titolo), sia dall'istituto bancario che è tenuto a rispettare le norme contenute nella legge n. 197 del 1991.

Onorevole Sottosegretario, debbo perciò ribadire ancora che è necessario intervenire in merito. Mi rendo conto che lo strumento

amministrativo non è più sufficiente e che occorre un intervento legislativo, anche perchè il Tesoro ha ritenuto di fornire quell'interpretazione più volte contestata da noti giuristi proprio sul piano giurico. La contestazione è stata talmente forte che la prima reazione di questi organismi non si è identificata con un timore riguardante le date ma con la decisione di proporre opposizione in sede giurisdizionale. Quindi tali organismi sono stati messi in difficoltà in base ad un'interpretazione che peraltro, come ha detto poco fa il Sottosegretario, anche il Ministero del tesoro ha considerato opinabile almeno nella prima fase. Solo successivamente si è data un'interpretazione tendente a prevedere l'iscrizione delle cooperative e dei consorzi di garanzia collettiva fidi nell'elenco degli intermediari.

Rimane comunque aperto il problema della sanatoria e su questo a mio parere non possono sussistere dubbi: è necessario riaprire i termini per l'iscrizione, se veramente si vuole agire in tal senso.

In secondo luogo è necessario valutare se il requisito dell'onorabilità dei soci debba essere mantenuto per questi organismi. Voglio ricordare che spesso si parla di 200 e 300 soci imprenditori. Non so come il presidente del consiglio di amministrazione possa attestare l'onorabilità di questi soci, soprattutto tenendo conto del fatto che la responsabilità è dello stesso presidente del consiglio di amministrazione.

Vi è inoltre il problema del requisito della professionalità per i membri del consiglio di amministrazione e per il presidente. Nella maggior parte di casi però i soci operano in altri settori di attività, quindi la richiesta di tale requisito non è realistica. Inoltre, poichè quasi tutti gli statuti prevedono che il consiglio di amministrazione sia eletto all'interno dei soci sarà necessario modificare questa procedura e, conseguentemente, gli statuti medesimi. A mio parere sarebbe molto più corretto riferire il requisito della professionalità al collegio sindacale, che è comunque un organo esterno di garanzia, anche per la pubblica fede.

In sintesi, se si ritiene opportuno iscrivere nell'elenco degli imprenditori tutti questi organismi ritengo che sia indispensabile intervenire con un provvedimento mirato. Questo intervento potrebbe comunque avere una funzione di monitoraggio: il fatto che tali organismi siano tenuti a fare la domanda di iscrizione sarebbe positivo perchè ci consentirebbe di sapere esattamente quanti sono. Per lo stesso motivo, cioè per l'opportunità di disporre di dati statistici, tali organismi potrebbero essere obbligati a presentare il bilancio annuale, per verificare quante operazioni sono state poste in essere nel settore.

La previsione però dovrebbe limitarsi a questo: la segnalazione dei nominativi dei componenti il consiglio di amministrazione, il requisito della professionalità dei sindaci che si estenda a questi organismi tutta la normativa contenuta nella legge n. 197 del 1991. Tale normativa aveva finalità diverse, interessava quei soggetti produttivi che operano con movimentazione di denaro.

Tutte queste considerazioni, signor Sottosegretario, motivano la mia insoddisfazione per le conclusioni cui si può giungere stando alla risposta che ha fornito alla mia interrogazione. Tutta la premessa è valida, ma mancano gli accenni alla soluzione del problema da me

posto. Il Governo deve intervenire in questi giorni con un provvedimento urgente per sanare tutte le questioni che rimangono aperte in tema di cooperative e consorzi di garanzia collettiva fidi.

PRESIDENTE. Purtroppo la procedura prevista dal Regolamento per lo svolgimento di interrogazioni in Commissione non ci consente di aprire un dibattito su un argomento così importante. Ringrazio il Sottosegretario, ma soprattutto vogliamo complimentarci con il collega Ravasio per la sua ampia esposizione e per l'impegno che ha profuso nel sottolineare un problema di grandissima importanza, sul quale anche il senatore Garofalo in altra sede aveva fatto importanti puntualizzazioni.

Dopo essermi consultato con gli uffici, sono giunto alla conclusione che, in assenza di strumenti regolamentari utilizzabili in questo frangente dalla Commissione, per stimolare una iniziativa del Governo, posso soltanto inviare, in qualità di presidente della Commissione stessa, una lettera al Ministro, facendomi interprete delle istanze sollevate dai senatori Ravasio e Garofalo e dei suggerimenti emersi. Ovviamente, il Ministero non potrà che procedere attraverso un atto legislativo: questo perchè l'interpretazione delle norme attuali è dubbia. Il Ministero del tesoro, facendo oggi queste dichiarazioni molto leali per bocca del Sottosegretario, ha creato per coloro che volessero non ottemperare agli obblighi di legge una situazione di pratica esenzione dalle sanzioni penali. Infatti vi è una dichiarazione autentica del Ministero secondo la quale in una prima fase esso aveva ritenuto che la normativa in questione non fosse applicabile alle cooperative e ai consorzi di garanzia collettiva fidi. Voglio ricordare a me stesso e ai colleghi che siamo di fronte a norme che hanno un risvolto penale: in materia tributaria o amministrativo-finanziaria si discute sempre se le interpretazioni estensive, nel caso si tratti di vincoli all'attività economica ai sensi dell'articolo 43 della Costituzione, che si configurano come deroghe al principio generale di libertà, siano o meno ammissibili. Ma nel caso delle norme penali non v'è dubbio che l'interpretazione estensiva va esclusa.

Come dicevo, quasi certamente si renderà necessario un intervento legislativo, anche perchè dalla risposta del Sottosegretario e dalla replica del senatore Ravasio emerge come sia difficile adattare questa fattispecie a quella che il legislatore ha previsto nella legge n. 197 e come ci si trovi di fronte ad una interpretazione estensiva.

Peraltro, i requisiti di onorabilità e professionalità appaiono abbastanza stravaganti ove non adattati. L'attestazione di onorabilità si può fare con sicurezza tutt'al più per poche persone, ma non per centinaia di soci, perchè non avrebbe senso. A nessuno deve essere richiesto di dichiarare qualcosa della quale non si sappia che egli possa avere una cognizione, diciamo, da buon padre di famiglia. Non si può pretendere che qualcuno dichiari che i soci di una società come la Montedison - lo dico per paradosso - rispondono tutti ai requisiti di onorabilità.

Per quanto riguarda in particolare il requisito della professionalità, in effetti nel caso di cooperative e consorzi, che per loro natura e statuto prescrivono che gli organi sociali siano costituiti dai soci, l'applicazione della norma si scontra con il dato logico che l'amministratore è

funzionale all'attività di cooperazione di secondo grado e quindi non necessariamente si può immaginare che abbia i requisiti di professionalità richiesti per soggetti specializzati in attività finanziarie, i quali non rappresentano i propri soci, ma esercitano la raccolta del credito. Si tratta di un paradigma completamente diverso.

Concludo pregando il Sottosegretario di farsi interprete presso il Ministro del tesoro delle indicazioni emerse da dibattito, anticipando l'arrivo della lettera che gli invierò, anche a nome dei colleghi ai quali, invece, nonostante si sia ormai prossimi alla data del 7 luglio, propongo l'idea di presentare un disegno di legge di iniziativa parlamentare, strumento necessario per attivare con una certa urgenza procedure atte a chiarire la questione.

Lo svolgimento della interrogazione è così esaurito.

*I lavori terminano alle ore 16.*

---

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

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

DOT.T.SSA MARISA NUDDA