

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

6^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e tesoro)

24° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI GIOVEDÌ 14 OTTOBRE 1993

Presidenza del Presidente FORTE

INDICE

Disegni di legge in sede deliberante

«Proroga del termine di cui all'articolo 7, comma 6, della legge 30 luglio 1990, n. 218, recante disposizioni per la ristrutturazione e la integrazione del patrimonio degli istituti di credito di diritto pubblico, nonché altre norme sugli istituti medesimi» (1453), approvato dalla Camera dei deputati
(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione* Pag. 2, 4,
5 e *passim*

SACCONI, *sottosegretario di Stato per il tesoro* 4, 6, 7

SCHEDA (PSI) 6

VISCO (PDS) 2, 4, 5

I lavori hanno inizio alle ore 9,50.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

«Proroga del termine di cui all'articolo 7, comma 6, della legge 30 luglio 1990, n. 218, recante disposizioni per la ristrutturazione e la integrazione del patrimonio degli istituti di credito di diritto pubblico, nonché altre norme sugli istituti medesimi» (1453), approvato dalla Camera dei deputati (Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge n. 1453, già approvato dalla Camera dei deputati.

Riprendiamo il dibattito sospeso nella seduta di ieri.

VISCO. Mi limiterò ad esporre alcune considerazioni sia di carattere generale che specifico.

Ritengo che questo provvedimento sia molto utile anche se, come potremo vedere successivamente, solleva una serie di problemi.

Innanzitutto ritengo necessario prorogare il termine del 31 dicembre 1993 di cui al comma 1 dell'articolo 1.

Non so infatti se la soluzione proposta dal relatore su questo punto, ossia la proroga al 31 marzo 1994, sia la più efficace e la più praticabile.

Faccio notare infatti che tale data sarebbe precedente all'epoca in cui le assemblee ordinarie sono solitamente convocate.

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*. Che cosa succederebbe in tal caso?

VISCO. Non vi sarebbe certezza nell'operazione. L'Assemblea potrebbe essere contraria alla decisione.

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*. In tal caso, la delibera non diventerebbe operativa.

VISCO. È evidente che la delibera non diventerebbe operativa, ma una tale eventualità causerebbe una serie di conseguenze che solitamente, successivamente all'approvazione assembleare, non si verificano.

Pregherei dunque il Governo di approfondire questo aspetto perché mi sembra delicato e importante.

La norma all'articolo 1 richiama la legge 30 luglio 1990 n. 218, cosiddetta «legge Amato»; in particolare, l'articolo 7 contiene le agevolazioni fiscali.

Sono previsti due tipi di agevolazioni: la prima è quella di considerare, dal punto di vista fiscale, neutrali i conferimenti; ossia, nel momento in cui l'azienda viene scorporata e conferita, non si considerano le emissioni della società conferitaria. Infatti, dato che per le fusioni e le scissioni si adottano giustamente questi principi di neutralità - in quanto il fisco non interferisce con l'organizzazione aziendale - non capisco per quale motivo il fisco dovrebbe avere un altro tipo di approccio nei confronti dei conferimenti. A mio avviso, tale norma dovrebbe divenire una norma a regime, non comportando problemi di gettito.

La «legge Amato» ha risolto il problema con l'inserimento di questa norma, ma ne esistono altre possibili; la cosa più importante di cui bisogna tenere conto è che i valori originali del gettito non cambino.

A questo proposito, debbo dire anche un'altra cosa e cioè che quando - non ricordo con esattezza in quale occasione - l'allora ministro delle finanze Formica decise di introdurre una tassazione parziale del 15 per cento retroattiva sulle operazioni già effettuate, in base al concetto che i soldi si vanno a prendere dove sono e cioè nelle banche, io non solo votai contro ma feci una strenua opposizione perchè la ritenevo una norma sostanzialmente incivile. Essa, tuttavia, è ancora in vigore per cui la prima proposta che avanzerei è quella di sopprimere tale disposizione e di inserire nell'ordinamento la norma riguardante la neutralità degli scorpori a regime.

Questa è una prima ipotesi che non comporta problemi di copertura. Vi è poi l'altro aspetto contenuto nell'articolo 7 della «legge Amato» su cui occorre soffermarsi ed è quello relativo alla possibilità di dedurre per cinque anni consecutivi gli accantonamenti effettuati ad una speciale riserva entro il limite massimo dell'1,2 cento della differenza tra la consistenza degli impieghi e dei depositi risultanti dal bilancio in cui sono state eseguite le operazioni e l'analogo aggregato risultante dall'ultimo bilancio del maggiore degli enti creditizi che hanno partecipato alla fusione, ovvero alle operazioni di conferimento. Su questo vorrei richiamare l'attenzione dei colleghi perchè la questione è assai più delicata in quanto, effettivamente, in questo caso vi può essere una perdita di gettito; infatti, qualora si effettuassero operazioni di fusione, scatterebbe l'agevolazione. Allora, io non sono contrario a prevedere un incentivo, nel senso che se si riuscisse effettivamente a realizzare le fusioni e quindi l'accorpamento tra banche (cosa che finora non si è verificata), riterrei che si potrebbe anche pensare di agevolare, ma in modo trasparente, queste operazioni.

Tuttavia, vi sono almeno due problemi da tener presenti. Il primo concerne il fatto che i termini previsti dalle «legge Amato» sono scaduti da tempo e quindi le stime di bilancio relative al gettito IRPEG e ILOR dovrebbero essere state eseguite senza tener conto di tale legge e dunque senza scontare l'ipotesi di perdita di gettito collegata ad eventuali possibili operazioni di fusione. Ora, di fusioni ne sono state realizzate veramente poche, però non bisogna dimenticare che quella della Banca di Roma, che certamente è stata la più rilevante, ha portato a regime, essa sola, ad una perdita di gettito di oltre 500 miliardi. Pertanto, o pensiamo di non fare fusioni ed allora non vi è perdita di gettito, ma se riteniamo che esse vadano realizzate, allora credo che si

ponga un problema effettivo. Mi è stato spiegato che, in verità, il problema della copertura non sussisterebbe perchè il Ministero delle finanze, nel fare le stime del gettito IRPEG e ILOR per il prossimo anno, avrebbe operato come se la «legge Amato» fosse ancora in vigore.

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*. No, la questione non è esattamente in questi termini. La Commissione bilancio ci ha chiarito che, secondo loro, poichè senza la «legge Amato» non si fanno fusioni, le stime dell'anno prossimo non avrebbero previsto tale evenienza per cui, in ogni caso, il gettito derivante da queste operazioni non è stato considerato perchè - ripeto - se non c'è la «legge Amato» non si fanno le fusioni e se c'è la «legge Amato» si fanno le fusioni ma non c'è gettito. In sostanza, ci è stato chiarito che non si può considerare il gettito relativo alle fusioni perchè tali operazioni non avvengono in assenza di una legge di agevolazione.

SACCONI, *sottosegretario di Stato per il tesoro*. Mi scusi l'interruzione, senatore Visco, ma vorrei fornire un chiarimento al riguardo. Ovviamente siamo nel campo dell'opinabile ed il ragionamento riportato dal Presidente è sicuramente in parte valido, nel senso che il bilancio, che viene redatto a legislazione vigente, certo non stima chissà quale gettito proveniente da operazioni di fusione, ma non perchè queste non possano essere effettuate, semplicemente perchè, in assenza di beneficio di fatto avvengono in numero limitato. Pertanto, a legislazione vigente, possiamo presumere di avere un gettito modesto.

VISCO. No, se si fanno fusioni a legislazione vigente, non c'è gettito ma neanche perdita perchè l'operazione è neutrale. L'articolo 7 della «legge Amato» prevede invece un incentivo per invogliare le banche ad effettuare le fusioni ed allora io le fusioni le voglio, però più le voglio, più debbo preoccuparmi di coprire la perdita derivante da quell'1,2 per cento.

SACCONI, *sottosegretario di Stato per il tesoro*. Senatore Visco, la differenza tra la legislazione vigente e la perdita di gettito che deriverebbe dalle fusioni è comunque modesta; in ogni caso, essa sarebbe compensata dalla maggiore entrata derivante dalla parziale tassazione della differenza tra il valore dei beni conferiti e l'ultimo valore dei beni stessi riconosciuto ai fini delle imposte sui redditi, introdotta dall'articolo 28 della legge n. 413 del 1991, ossia quel 15 per cento che lei vuole abolire.

VISCO. È una cosa assolutamente incivile quello che viene previsto all'interno di quel provvedimento. In ogni caso, quel 15 per cento dovrebbe essere già ricompreso nel bilancio.

SACCONI, *sottosegretario di Stato per il tesoro*. No, perchè il bilancio è a legislazione vigente.

VISCO. Questo significa che noi scarichiamo sulle operazioni di conferimento, che qui si vogliono fare, il costo di eventuali fusioni che si dovessero realizzare.

Io vorrei che in proposito il Governo facesse una riflessione seria perchè il punto fondamentale è quello di non ostacolare le operazioni di ristrutturazione e quindi quel 15 per cento va soppresso ed io presenterò un emendamento in tal senso. Dopodichè, si pone il problema se incentivare o meno, quindi perdendo in qualche modo gettito, le fusioni. Ebbene, io ritengo che questo possa essere opportuno, anche se mi pare che le nostre banche siano estremamente legate ai loro interessi di «bottega», tant'è che anche quando è stato dato loro un robusto incentivo, le fusioni sono state in ogni caso pochissime: tutte infatti hanno proceduto a scorpori, ma nessuna ha effettuato fusioni. Qualora ciò si verificasse, però, la norma dovrebbe forse trovare una qualche forma di copertura.

Vi è poi un altro aspetto più rilevante per quanto riguarda il gettito nel caso si applichino le norme stabilite al comma 3 dell'articolo 7 anche alle società controllate esercenti attività finanziarie.

Intendo sapere se l'agevolazione dell'1,2 per cento si ottiene anche in questo caso. Infatti, il comma 2 dell'articolo 1 estende i benefici dell'articolo 7 della «legge Amato» anche alle fusioni tra banche e società finanziarie, con la possibilità quindi di incorporare società di *leasing* e quanto altro. Ciò vuol dire che anche in questo caso il prelievo fiscale dovrebbe essere neutrale; personalmente sono contrario alla concessione dell'agevolazione dell'1,2 per cento anche alle società finanziarie.

Non applicherei questo incentivo se non a fusioni tra banche, in quanto potrebbe accadere che una banca, che ha suoi depositi, dà luogo ad una fusione con una società finanziaria che, in quanto tale, non ne ha; quindi, si calcolerebbe la differenza fra la somma dei depositi del nuovo bilancio e l'ultimo bilancio precedente dell'azienda, oggetto di fusione, e si otterrebbe l'agevolazione. Questo non deve succedere.

L'incentivo dell'1,2 per cento deve essere applicato solo alla fusione tra banche, eventualmente anche con il contributo dello Stato.

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*. Questa diventa una questione interpretativa.

VISCO. Dobbiamo procedere al miglioramento del testo, affinché tale norma non diventi uno strumento che permette l'insorgere di fenomeni elusivi ai quali l'incentivo, di cui al comma 3 dell'articolo 7 della «legge Amato», potrebbe facilmente dar luogo per il modo stesso in cui è strutturato, così come è accaduto in passato per il Mediocredito centrale - grande banca - che ha incorporato molte piccole aziende finanziarie.

La regola infatti prevede che la differenza che dà luogo all'1,2 per cento di agevolazione avviene fra la somma dei depositi del nuovo bilancio e dell'ultimo bilancio precedente della maggiore banca incorporata.

Ipotizzando che una grande banca, alla fine delle operazioni, abbia ad esempio depositi per 50.000 miliardi e la banca maggiore incorporata abbia depositi per 10 miliardi, la differenza tra i due depositi che dà luogo alla agevolazione è effetto non soltanto della fusione in sé, ma anche della storia passata delle società fuse.

Quindi, è un elemento questo che andrebbe considerato e corretto.

Vorrei sottolineare un problema: in seguito all'approvazione del testo unico delle leggi bancarie finiamo per creare una situazione di discriminazione fra il Mediocredito centrale e le altre banche, in quanto il testo unico mantiene una riserva a favore del Mediocredito centrale per quanto concerne alcune attività specifiche, quali ad esempio il settore sportivo, in capo a soggetti pubblici.

SACCONI, *sottosegretario di Stato per il tesoro*. La norma relativa al Mediocredito centrale ha comunque valenza transitoria; quindi sarà necessario approfondire l'argomento e apportare modificazioni in tal senso.

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*. Suspendo la seduta, per concomitanti votazioni dell'Assemblea.

I lavori vengono sospesi alle ore 10,05 e sono ripresi alle ore 10,20.

SCHEDA. Signor Presidente, chiedo scusa a lei, al Governo e a tutti i colleghi per non aver potuto partecipare in precedenza alla discussione di questo importante provvedimento; intendo però fare alcune osservazioni, che trasformerò in emendamenti che presenterò entro stasera, termine ultimo, come testè ricordato dal Presidente.

Il disegno di legge approvato il 27 luglio scorso, in sede legislativa, dalla Camera dei deputati ed ora all'esame della Commissione finanze e tesoro del Senato prevede, da un lato, il differimento al 31 dicembre 1994 delle agevolazioni fiscali previste dall'articolo 7 della legge 30 luglio 1990, n. 218, cosiddetta «legge Amato», per le operazioni di ristrutturazione perfezionate entro tale data e deliberate entro il 31 dicembre 1993 e, dall'altro, l'estensione delle agevolazioni stesse alle «operazioni di fusione tra enti creditizi e società controllate esercenti attività finanziarie indicate nell'articolo 1, comma 2, lettera f), del decreto legislativo 14 dicembre 1992, n. 481, autorizzate dalla Banca d'Italia, ai sensi dell'articolo 25 del medesimo decreto legislativo». Dette operazioni di fusione dovrebbero consentire agli enti creditizi che lo ritenessero opportuno la ristrutturazione secondo lo schema della «banca universale».

In proposito ritengo di dover formalmente le seguenti osservazioni.

Il termine del 31 dicembre 1993, stabilito per la delibera delle operazioni di ristrutturazione, appare troppo ristretto, soprattutto con riguardo ai presumibili tempi di studio e di attuazione del modello della «banca universale». Sembrerebbe quindi necessario un differimento di tale termine.

Poichè il concetto di «differimento» non chiarisce del tutto il trattamento fiscale delle operazioni realizzate dopo il 21 agosto 1992 (termine originario di scadenza della legge Amato) fino alla data di entrata in vigore della nuova legge di proroga, sembrerebbe opportuno specificare che il differimento si riferisce appunto pure a tali operazioni, anch'esse preordinate alla ristrutturazione voluta dal legislatore. La

citata norma di estensione delle agevolazioni tributarie alle operazioni finalizzate alla costituzione della «banca universale» non sembra idonea a garantire la «neutralità», sotto il profilo fiscale, della scelta tra tale modello e quello del «gruppo creditizio polifunzionale», in quanto non tiene pienamente conto delle operazioni necessarie per trasformare in «banche universali» i gruppi creditizi già costituiti entro il 21 agosto 1992 (termine originario di scadenza della legge Amato), secondo quello che era l'unico modello di riorganizzazione allora previsto dalla legge.

In particolare tra le società esercenti attività finanziarie di cui all'articolo 1, comma 2, lettera f), del decreto legislativo n. 481 del 1992, le cui fusioni con enti creditizi sarebbero ora agevolate, non sono comprese le *sub-holdings* talvolta costituite all'interno dei «gruppi creditizi» - secondo la definizione fornite dall'articolo 24 del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356 - allo scopo di coordinare sotto il profilo patrimoniale, finanziario ed organizzativo le società del gruppo stesso esercenti attività tra loro similari (ad esempio attività bancaria, attività parabancarie, altre attività finanziarie).

Al fine di tener conto anche di tali situazioni, sarebbe opportuno prevedere che il regime di neutralità fiscale è riferibile alle operazioni di fusione tra tutte le società ed enti appartenenti ad un «gruppo creditizio» ai sensi dell'articolo 24 del citato decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356.

Occorrerebbe estendere l'ambito applicativo dell'articolo 7, comma 1, della legge n. 218 del 1990 (che si riferisce alle «fusioni, trasformazioni e conferimenti») anche alle operazioni di scissione, che sono state disciplinate con la legge n. 22 del 1991 e alle quali, pur in mancanza di una espressa previsione normativa, potrebbero ritenersi applicabili le disposizioni in materia di imposta di registro riferite alle fusioni. Ciò anche in considerazione del fatto che a tali operazioni potrebbe essere necessario ricorrere per trasformare in «banche universali» i gruppi creditizi già costituiti.

Sarebbe infine opportuno introdurre una disposizione che garantisca, in caso di trasferimento di azioni di banche trasformatesi in Spa da parte degli enti pubblici conferenti, la neutralità fiscale dell'operazione - vale a dire il mantenimento del regime di sospensione di imposta per le plusvalenze insite nel valore delle azioni - qualora il trasferimento stesso avvenga in attuazione e nel rispetto delle direttive impartite dal Ministro del tesoro, ai sensi del decreto legislativo n. 356 del 1990.

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*. Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

SACCONI, *sottosegretario di Stato per il tesoro*. Signor Presidente, vorrei svolgere alcune brevi considerazioni in merito a quanto detto dai senatori Visco e Ravasio perchè ritengo utile ricordare che ciò che è accaduto sinora era, in qualche modo, prevedibile. La «legge Amato» ha inevitabilmente, in una prima fase, determinato soltanto la trasformazione della banca pubblica in società per azioni e solo raramente ha indotto, contemporaneamente o quasi alla trasformazione, anche fenomeni di integrazione bancaria. Soprattutto nell'ambito del cosiddet-

to localismo bancario, ove peraltro si ritrovano attività bancarie di straordinaria importanza per il territorio, persistono molto spesso resistenze attinenti, non tanto alle contese tra forze politiche locali, quanto alle rivalità tra territorio e territorio, che appaiono solide e destinate a passare attraverso anche il modificarsi del sistema politico.

Tuttavia, sembra al Tesoro e alla Banca d'Italia che in questo momento, alla luce anche della crescita delle sofferenze, la propensione alla fusione, all'integrazione totale o parziale, tra attività bancarie tenda ad aumentare e perchè non c'è dubbio che non vi è miglior incentivo all'integrazione della necessità. Infatti, proprio la necessità e l'emergere di alcune nuove problematiche nelle aziende bancarie stanno incoraggiando processi di fusione.

Per questo motivo, ha un senso prevedere anche norme di carattere straordinario che, avendo un periodo di vigenza limitato, possano indurre a fare ciò che i soggetti tendono a non fare; in questo modo l'incentivo svolgerebbe la sua funzione di favorire l'ipotesi prevista.

Quanto poi alla più complessiva sistemazione della normativa fiscale, ipotizzata dal senatore Visco, occorre osservare che la soppressione della norma introdotta dalla legge n. 413 del 1991 per tassare parzialmente il realizzo di plusvalenze connesso con i conferimenti verrebbe a penalizzare le aziende che hanno già compiuto operazioni di fusione vigendo quella norma, per quanto discutibile, rispetto a quelle che decidessero oggi di procedere a trasformazioni in tal senso. Mi rendo conto però che siamo nel campo dell'opinabile e non è che le osservazioni del senatore Visco non abbiano un fondamento quanto alla modifica che fu introdotta nel 1991 all'interno della legge n. 218 del 1990.

Per quanto concerne invece l'incentivo dell'1,2 per cento, vorrei ricordare che, seppure la norma potrebbe ulteriormente essere precisata, il senso è chiaro ed è il seguente. Non tutte le operazioni di fusione tra banche, e a maggior ragione quelle tra banche e società partecipate, dovrebbero rientrare nel beneficio, ma soltanto quelle autorizzate dalla Banca d'Italia in quanto funzionali al processo di razionalizzazione del settore creditizio. In sostanza, si dovrebbe ritenere che l'autorizzazione della Banca d'Italia possa svolgere anche una funzione antielusiva. Mi rendo conto che l'autorità di vigilanza può avere una propensione a favorire comunque il rafforzamento del sistema bancario, però il Governo mira a riconoscere una più esplicita finalità all'autorizzazione della Banca d'Italia, che è quella di pervenire ad una razionalizzazione del sistema bancario e non ad una mera riorganizzazione interna. Si possono cioè prevedere anche limitazioni, ma vorrei sottolineare che in quella autorizzazione è insita anche una funzione di deterrenza nei confronti dell'elusione. Questo varrebbe anche per l'ipotesi fatta dal senatore Ravasio di ampliamento della gamma delle trasformazioni possibili, che si collega a quanto dicevo prima relativamente ai processi di aggregazione tra banche locali contigue, che sono le operazioni più difficili da effettuarsi ma che, nella congiuntura attuale, pare potranno finalmente vedere la luce.

Quanto alla questione del Mediocredito centrale, si può riflettere se è utile fissare in un emendamento il *dies a quo* in cui si realizza il passaggio dalla concessione *ope legis*, che qui è normata, alla

concessione sulla base di un'asta tra più soggetti concorrenti. È ovvio che, in un primo momento, non possiamo che effettuare la trasformazione in modo neutrale per la stessa attività bancaria perchè oggi quella è l'unica ragione di attività dell'ente in questione. Tuttavia, ad un certo punto, per coerenza anche con il testo unico, bisogna sapere che si passa ad un regime concorrenziale.

Per quanto riguarda poi il problema del Credito sportivo, mi riservo di esprimere una valutazione più attenta circa l'ipotesi di mantenerlo, come finora si è ritenuto, ente pubblico e di non forzarne la trasformazione in società per azioni. L'osservazione del senatore Visco in proposito ha un fondamento proprio perchè, nel frattempo, è intervenuto il testo unico, il quale ipotizza esplicitamente un regime concorrenziale per le funzioni pubblicistiche che possono essere concesse a società per azioni. Come ho detto prima, però, l'esempio lo rinveniamo già nel recente provvedimento sul credito cinematografico che contiene, al suo interno, la regolazione del rapporto tra Banca nazionale del lavoro e Credito speciale per la cinematografia. Al riguardo, avremmo anche pronto un emendamento per stabilire che ad un certo punto finisce la «rendita di produzione».

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*. Intendo far presente ai colleghi e al Governo che stiamo esaminando questo testo in seconda lettura, dopo che esso è stato ampiamente discusso alla Camera dei deputati. Quindi, auspico che non vengano apportate modifiche di grande rilievo, ma solamente correzioni tendenti a chiarire meglio alcuni punti.

In caso contrario, creeremmo una complicazione notevole e correremmo il rischio di riaprire la discussione presso la Camera dei deputati. Invito il Governo a non includere alcunchè sul Credito sportivo, tema nuovo, che costringerebbe la Camera dei deputati a prendere posizioni su tale argomento e possibilmente ad evitare di discutere della stessa convenzione del Mediocredito centrale che alla Camera dei deputati evidentemente è già stata esaminata.

Il Governo ovviamente è libero di agire come ritiene opportuno, ma occorre comunque evitare ulteriori ritardi nell'*iter* del provvedimento, ritardi che potrebbero pregiudicarne fortemente l'utilità. Se noi invece ci limitiamo ad apportare modifiche tendenti a chiarire meglio alcuni punti, il provvedimento potrà essere approvato in tempi brevi.

Se poi, a seguito del varo del testo unico, il Governo ritiene di aprire qui al Senato il dibattito, come se non fosse avvenuta la discussione alla Camera dei deputati, allora può farlo.

Rinvio il seguito della discussione del disegno di legge ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 10,40.

