

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

GIUNTE E COMMISSIONI

parlamentari

686° RESOCONTO

SEDUTE DI MERCOLEDÌ 6 MAGGIO 1987

INDICE**Commissioni permanenti**

1ª - Affari costituzionali	<i>Pag.</i>	4
6ª - Finanze e tesoro	»	7
8ª - Lavori pubblici, comunicazioni	»	15
11ª - Lavoro	»	16

Commissioni riunite

5ª (Bilancio) e 10ª (Industria)	<i>Pag.</i>	3
---	-------------	----------

Sottocommissioni permanenti

5ª - <i>Bilancio - Pareri</i>	<i>Pag.</i>	17
6ª - <i>Finanze e tesoro - Pareri</i>	»	17

CONVOCAZIONI	<i>Pag.</i>	18
-------------------------------	-------------	-----------

COMMISSIONI 5^a e 10^a RIUNITE**(5^a - Bilancio)****(10^a - Industria)**

MERCOLEDÌ 6 MAGGIO 1987

11^a Seduta

Presidenza del presidente della 10^a Comm.ne
REBECCHINI

Interviene il sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato La-morte.

La seduta inizia alle ore 11,35.

IN SEDE CONSULTIVA

« Conversione in legge del decreto-legge 2 maggio 1987, n. 170, recante misure urgenti per il rifinanziamento delle iniziative di risparmio energetico di cui alla legge 29 maggio 1982, n. 308, e del programma generale di metanizzazione del Mezzogiorno di cui all'articolo 11 della legge 28 novembre 1980, n. 784 » (2327)

(Parere alla 1^a Commissione, ai sensi dell'articolo 78 del Regolamento, sui presupposti costituzionali)

Riferiscono alle Commissioni riunite i senatori D'Amelio e Vettori.

Il relatore D'Amelio fa presente che i motivi straordinari di necessità e di urgenza

vanno riconosciuti in considerazione della assoluta indilazionabilità sia dell'attuazione degli indirizzi relativi allo sviluppo del programma di risparmio energetico sia del potenziamento dell'opera di metanizzazione per il Mezzogiorno, le cui esigenze non hanno potuto essere soddisfatte nelle modalità volute a seguito delle difficoltà incontrate dai relativi disegni di legge nel loro iter parlamentare.

Conclude esprimendosi per la piena sussistenza dei presupposti di costituzionalità del decreto-legge.

Il relatore Vettori, dopo aver ricordato che la 10^a Commissione ha già varato un provvedimento di rifinanziamento della legge n. 308 del 1982, si dichiara per la piena sussistenza dei presupposti costituzionali, anche in considerazione del fatto che il metano rappresenta una delle più valide alternative energetiche e che occorre, perciò, dotare in tempi brevi il Paese delle più ampie potenzialità di suo utilizzo.

Le Commissioni riunite, su proposta dei relatori, deliberano quindi di trasmettere alla 1^a Commissione un parere favorevole sulla sussistenza dei presupposti richiesti dall'articolo 77, secondo comma, della Costituzione.

La seduta termina alle ore 11,40.

AFFARI COSTITUZIONALI (1^a)

MERCOLEDÌ 6 MAGGIO 1987

346^a Seduta

Presidenza del Presidente
BONIFACIO

Intervengono i sottosegretari di Stato per la grazia e la giustizia Bausi, per l'interno Pavan, per l'ambiente Postal.

La seduta inizia alle ore 12.

IN SEDE REFERENTE

«Conversione in legge del decreto-legge 29 aprile 1987, n. 163, recante finanziamento integrativo della spesa per i rinnovi contrattuali del pubblico impiego, del Fondo sanitario nazionale, del fondo comune regionale e del fondo ordinario per la finanza locale, nonchè autorizzazione alla corresponsione di anticipazioni al personale» (2323)

(Esame preliminare, ai sensi dell'articolo 78 del Regolamento, dei presupposti costituzionali)

Riferisce favorevolmente il senatore Saporito, il quale comunica il parere positivo della Commissione bilancio, competente per il merito.

Dopo che il senatore Garibaldi ha annunciato il proprio voto favorevole, la Commissione conferisce al senatore De Cinque il mandato di riferire oralmente all'Assemblea, in senso favorevole al riconoscimento dei presupposti costituzionali.

«Conversione in legge del decreto-legge 29 aprile 1987, n. 165, recante misure urgenti per la corresponsione a regioni ed altri enti di somme in sostituzione di tributi soppressi e del gettito ILOR, nonchè per l'assegnazione di contributi straordinari alle Camere di commercio» (2325)

(Esame preliminare, ai sensi dell'articolo 78 del Regolamento, dei presupposti costituzionali)

Riferisce in senso favorevole il senatore Saporito, il quale comunica il parere posi-

vo della Commissione finanze, competente per il merito.

Dopo una dichiarazione di voto favorevole del senatore Garibaldi, la Commissione riconosce la sussistenza dei presupposti costituzionali di cui all'articolo 77, secondo comma, della Costituzione e dà mandato al senatore De Cinque di riferire oralmente in tal senso all'Assemblea.

«Conversione in legge del decreto-legge 2 maggio 1987, n. 168, recante disposizioni urgenti in materia di smaltimento dei rifiuti» (2326)

(Esame preliminare, ai sensi dell'articolo 78 del Regolamento, dei presupposti costituzionali)

Riferisce favorevolmente il senatore De Cinque, il quale dà conto del parere positivo della 8^a Commissione permanente.

Dopo una dichiarazione di voto favorevole del senatore Garibaldi, la Commissione riconosce la sussistenza dei presupposti costituzionali di cui all'articolo 77, secondo comma, della Costituzione, conferendo al senatore De Cinque il mandato di riferire oralmente in tal senso all'Assemblea.

«Conversione in legge del decreto-legge 29 aprile 1987, n. 164, recante provvedimenti urgenti per il personale dell'Amministrazione della giustizia» (2324)

(Esame preliminare, ai sensi dell'articolo 78 del Regolamento, dei presupposti costituzionali)

Riferisce favorevolmente il senatore Saporito, il quale, nel comunicare il parere positivo della Commissione giustizia, analizza brevemente le ragioni della recente protesta dei direttori degli istituti penitenziari, ponendo poi in luce le finalità perseguite dal provvedimento, del quale sollecita, peraltro, un attento approfondimento, specie in alcuni punti, non appena si passerà all'esame di merito.

La Commissione riconosce la sussistenza dei presupposti costituzionali e conferisce al senatore Saporito il mandato di riferire oralmente in tal senso all'Assemblea.

«Conversione in legge del decreto-legge 2 maggio 1987, n. 170, recante misure urgenti per il rifinanziamento delle iniziative di risparmio energetico di cui alla legge 29 maggio 1982, n. 308, e del programma generale di metanizzazione del Mezzogiorno di cui all'articolo 11 della legge 28 novembre 1980, n. 784» (2327)

(Esame preliminare, ai sensi dell'articolo 78 del Regolamento, dei presupposti costituzionali)

Il senatore Saporito riferisce (in luogo del senatore De Cinque) in senso favorevole, e comunica il parere positivo espresso dalle Commissioni riunite 5^a e 10^a.

Apertosi il dibattito, il senatore Maffioletti, pur dichiarando di non volersi opporre al riconoscimento dei presupposti, considerata anche la particolare situazione politica, formula qualche riserva e ricorda che sulla materia si era già aperto un vivace dibattito.

Analoghe perplessità vengono mosse anche dai senatori Garibaldi e Biglia.

La Commissione riconosce, infine, la sussistenza dei presupposti costituzionali e conferisce al senatore De Cinque il mandato di riferire oralmente in tal senso all'Assemblea.

Conversione in legge del decreto-legge 16 aprile 1987, n. 146, recante disciplina temporanea dei corsi per l'accesso ai ruoli della Polizia di Stato e provvedimenti urgenti a favore del Corpo nazionale dei vigili del fuoco» (2314)

(Esame)

Riferisce favorevolmente il senatore Saporito il quale, dopo essersi soffermato sulla nuova disciplina concernente i corsi di formazione e di specializzazione di cui agli articoli 3 e 5, ricorda di aver predisposto alcuni emendamenti (in larga parte di natura tecnica) uno dei quali tendente a corrispondere ai dirigenti del Corpo dei vigili del fuoco un'indennità mensile pensionabile. La Commissione bilancio si è pronunciata positivamente sul disegno di legge, mentre per gli emendamenti in parola risulta difficile acquisire in tempi brevi il prescritto parere sui profili di copertura finanziaria. Alla luce di tale dato, il relatore Saporito dichiara di non insistere sugli emendamenti stessi.

Il senatore Flamigni analizza brevemente il contenuto delle norme transitorie concer-

nenti i corsi di formazione e di specializzazione e dichiara di comprendere le ragioni pratiche che sottostanno all'introduzione di siffatta disciplina. Tuttavia, tiene a rilevare come il provvedimento non si preoccupi di rafforzare le strutture delle scuole di Polizia con misure che siano in grado di scongiurare, in futuro, eventuali proroghe di norme, come quelle ora proposte, che debbono considerarsi di carattere eccezionale. Egli ricorda, poi, che il provvedimento è stato concordato con i sindacati, nell'ambito di un più ampio protocollo di intesa ed aggiunge, con riferimento anche al disegno di legge n. 2284, anch'esso all'ordine del giorno della seduta odierna, che il Governo dovrà tener fede integralmente ai patti sottoscritti.

Il senatore Garibaldi si dichiara favorevole al disegno di legge, ma rileva che l'adozione del presente provvedimento rende necessaria una riflessione di ordine generale sui meccanismi di produzione legislativa, che non sempre consentono di verificare la «fattibilità» della legge. Muove, poi, un interrogativo sull'articolo 10, comma 2.

Il sottosegretario Pavan fornisce innanzitutto i chiarimenti richiesti dal senatore Garibaldi, ed avverte, successivamente, che il provvedimento è stato oggetto di una trattativa specifica con i sindacati, sia pure nell'ambito di una più larga intesa. Afferma, inoltre, che altre misure, previste nel protocollo concordato, non sono state tradotte in norme di apposito decreto-legge, solo perchè il Governo si è doverosamente limitato alle misure più urgenti, ripromettendosi di attuare le altre con appositi disegni di legge ordinari. Riservandosi di ritornare su tale questione in altra sede, il sottosegretario Pavan propone una integrazione dell'articolo 9, comma 2, nel senso di includere anche le scuole elementari tra quelle menzionate dalla disposizione.

Su detta norma interviene il senatore Garibaldi, il quale ne prospetta l'integrale riformulazione: dopo brevi interventi del senatore De Cinque, del presidente Bonifacio, del relatore Saporito e del sottosegretario Pavan, l'emendamento del Governo è accolto dalla Commissione, che conferisce, infine, al senatore Saporito il mandato di riferire favore-

volmente all'Assemblea, sul disegno di legge di conversione e sull'emendamento dianzi accolto, richiedendo altresì l'autorizzazione alla relazione orale.

«Conversione in legge del decreto-legge 21 marzo 1987, n. 101, recante copertura del decreto del Presidente della Repubblica di attuazione dell'accordo contrattuale triennale relativo al personale della Polizia di Stato ed estensione agli altri Corpi di polizia» (2284)

(Seguito dell'esame e rinvio)

Si riprende l'esame, sospeso nella seduta dell'8 aprile scorso e quindi ulteriormente rinviato nella seduta di ieri.

Il relatore Saporito ribadisce il proprio avviso favorevole sugli emendamenti presentati dal Governo, che mirano ad attuare importanti profili del protocollo di intesa con i sindacati; esprime, comunque, viva preoccupazione per le difficoltà emerse in seno alla 5^a Commissione, che hanno portato alla mancata espressione del parere sulla copertura finanziaria di detti emendamenti. Reputa poi necessaria una breve sospensione dei lavori per opportune verifiche, con riguardo anche alle decisioni che la Camera dei deputati intenderà assumere sulla estensione dell'assegno funzionale di 648.000 lire annue in favore del personale della Polizia di Stato: occorre infatti particolare cautela — egli rileva — al fine di scongiurare dannose disparità di trattamento.

Il sottosegretario Pavan rileva che il Governo darà piena attuazione agli impegni assunti con i sindacati; alla luce delle difficoltà emerse ieri presso la Commissione bilancio, egli dichiara comunque di ritirare gli emendamenti a suo tempo presentati ed afferma, nel contempo, che dette norme costituiranno oggetto di autonomi provvedimenti, fermo restando che il Governo, in tale occasione, si adopererà per eliminare eventuali sperequazioni che dovessero intervenire a danno del trattamento economico e giuridico tra le varie Forze di polizia.

Segue un dibattito sull'ordine dei lavori, al quale prendono parte i senatori Flamigni e Garibaldi (che concordano sulla proposta di una breve pausa di riflessione), il sottosegretario Pavan (che insiste per l'immediata conclusione dell'*iter* in Commissione).

Conclusivamente, la Commissione conviene sulla proposta del relatore di differire il prosieguo del dibattito ad un'apposita seduta.

CONVOCAZIONE DELLA COMMISSIONE

Il Presidente Bonifacio avverte che la Commissione tornerà a riunirsi domani, giovedì 7 maggio, alle ore 11, in sede referente, per il seguito dell'esame del disegno di legge n. 2284.

La seduta termina alle ore 13,40.

FINANZE E TESORO (6°)

MERCOLEDÌ 6 MAGGIO 1987

327ª Seduta (antimeridiana)

Presidenza del Presidente
VENANZETTI

Interviene il sottosegretario di Stato per il tesoro Fracanzani.

La seduta inizia alle ore 9,40.

IN SEDE CONSULTIVA

« Conversione in legge del decreto-legge 29 aprile 1987, n. 165, recante misure urgenti per la corresponsione a regioni ed altri enti di somme in sostituzione di tributi soppressi e del gettito ILOR, nonchè per l'assegnazione di contributi straordinari alle Camere di commercio » (2325)

(Parere alla 1ª Commissione, ai sensi dell'articolo 78 del Regolamento, sui presupposti costituzionali)

(Esame)

Il senatore Lai, dopo essersi soffermato dettagliatamente sul contenuto del decreto-legge in esame, rileva la sussistenza dei presupposti di cui all'articolo 77 della Costituzione, trattandosi di assicurare la tempestività del finanziamento statale agli enti interessati dal provvedimento.

Senza dibattito, si dà infine mandato al senatore Lai di esprimere parere favorevole alla 1ª Commissione sui presupposti costituzionali.

SEGUITO E CONCLUSIONE DELL'INDAGINE CONOSCITIVA SULL'INTERMEDIAZIONE FINANZIARIA NON BANCARIA

Il presidente Venanzetti, riprendendo le considerazioni svolte nella seduta del 15 aprile, rileva la necessità — data l'impossibilità di discutere sui risultati dell'indagine

conoscitiva in ulteriori sedute per arrivare all'approvazione di un documento unitario — di attenersi alla registrazione delle conclusioni che ogni parte politica che lo desidera potrà esprimere nella presente seduta.

Preannunciano dichiarazioni conclusive in tal senso i senatori Berlanda, Segà, Cavazzuti, Fiocchi e il presidente Venanzetti.

Il senatore Berlanda, dopo essersi soffermato sulle principali caratteristiche del processo di innovazione dell'intermediazione finanziaria verificatosi negli ultimi anni nel nostro Paese, fa presente che tale fenomeno ha interessato sia il mondo bancario sia quello non bancario; in questo senso l'oggetto dell'indagine conoscitiva portata avanti dalla Commissione, è stato implicitamente ridefinito nel corso dei lavori, i quali si sono di fatto orientati sulla attività di intermediazione finanziaria non tipicamente bancaria, svolta da intermediari bancari e non.

Il problema fondamentale emerso nel corso dell'indagine è stato quello relativo alla disciplina, oggi in alcune parti carente, del mondo degli intermediari finanziari non bancari, anche e soprattutto in considerazione dell'opportunità che i processi innovativi che li riguardano si indirizzino verso obiettivi di razionalità, efficienza e trasparenza. A tal riguardo, una prospettiva di disciplina del settore presenta due aspetti fondamentali: in primo luogo, infatti, si può puntare prevalentemente su di una disciplina specifica per ogni tipologia di intermediario (che ne fissi comunque requisiti, attribuzioni e competenze particolari), ma d'altra parte è anche possibile spostare l'enfasi sul mercato finanziario, ponendosi come obiettivo prioritario la codificazione, oggi largamente carente, di un sistema di regole valide per tutti i soggetti che in esso operino. Se la prima ipotesi — continua l'oratore — pare più adatta ad ottenere una struttura di intermediari stabile e meglio controllabile, essa tuttavia rischia di

rivelarsi troppo rigida di fronte ai processi innovativi che l'evoluzione e l'internazionalizzazione dei mercati necessariamente comportano, e d'altra parte la seconda soluzione, che sul versante degli intermediari garantirebbe una maggiore adattabilità a modificazioni anche profonde degli intermediari stessi, può porre problemi in termini di stabilità.

Due, comunque, sono sembrate le indicazioni particolarmente utili a cui far riferimento per cominciare a delimitare i soggetti interessati da interventi normativi: escludendo dal discorso quelli che esercitano la funzione creditizia in senso stretto, pare che una disciplina della intermediazione finanziaria debba coinvolgere tanto i soggetti che fanno appello al pubblico risparmio per l'offerta di propri titoli diretti, quanto i soggetti che svolgono una funzione di gestione di titoli per conto terzi.

In un altro senso, per certi versi complementare, si possono individuare intermediari-commercianti di titoli emessi da altri intermediari-produttori di propri titoli indiretti. A parte la considerazione che solo a questi ultimi spetta la qualifica di intermediari finanziari in senso stretto, pare che una siffatta griglia possa consentire una graduazione della disciplina aderente alle peculiarità operative dei vari soggetti.

Sembra quindi opportuno pensare — continua il senatore Berlanda — ad ipotesi di intervento normativo che in primo luogo definiscano alcuni parametri minimi per gli intermediari finanziari in generale e, successivamente, procedano a disciplinare quegli intermediari che, per le loro particolarità, richiedano interventi specifici.

La normativa di carattere generale sarebbe così rivolta a porre alcuni elementi prudenziali circa la solidità e la stabilità dell'intermediario, senza però influenzare la definizione specifica della operatività del soggetto se non in termini di larga massima, mentre per gli intermediari-produttori si potrebbe procedere ad una progressiva specializzazione e tipicizzazione.

In relazione ad una disciplina generale degli intermediari finanziari, il primo intervento dovrebbe riguardare la determinazione di

alcuni requisiti minimi: in particolare dovrebbe fissarsi l'obbligo della costituzione di tali soggetti in forma di società per azioni, con capitale minimo superiore ai limiti di legge. Inoltre gli amministratori dovrebbero possedere requisiti di professionalità ed onorabilità e dovrebbe essere richiesta la certificazione del bilancio.

Su un piano meno generale, si tratterà di introdurre normative speciali per intermediari le cui caratteristiche esigano definizioni più precise. In questo ambito, in particolare, dovranno rientrare i fondi mobiliari chiusi, i fondi immobiliari, i fondi pensione, le cosiddette gestioni patrimoniali, le società di *leasing* e di *factoring*: tutti i soggetti, cioè, che non possono sorgere senza apposita previsione legislativa e la cui operatività, in una situazione di vuoto di disciplina, potrebbe essere rischiosa.

Un ulteriore ambito di intervento dovrà riguardare il mercato finanziario in senso lato, ed in particolare il mercato borsistico (disciplina delle OPA, dell'*insider trading*, eccetera).

Un altro aspetto di carattere generale riguarda la problematica della vigilanza sugli intermediari finanziari non bancari.

Gli intermediari oggetto di disciplina generale risulterebbero assoggettati a vigilanza Consob per le operazioni implicanti offerta pubblica di titoli.

Diverso è il caso degli intermediari assoggettati a normativa speciale, per i quali pare necessario attribuire le funzioni di vigilanza in primo luogo alla Banca d'Italia, in considerazione dell'unitarietà del mercato mobiliare, anche se evidentemente tale principio andrebbe interpretato pragmaticamente definendo eventualmente aree non soggette, o solo parzialmente soggette, a tali controlli.

Sempre in tema di vigilanza, è stata da alcuni avanzata l'ipotesi di delegare alla Consob la facoltà di produzione normativa secondaria che consenta di colmare le lacune che la attuale disciplina ha evidenziato.

A questo proposito va detto che la proposta sembra sostanzialmente accettabile, ma si dovrà aver cura che nel far ciò non venga stravolta l'impostazione originaria della disciplina della trasparenza.

Un'ultima questione in tema di vigilanza è relativa alle possibili sovrapposizioni di regimi di vigilanza: a questo riguardo dovrebbe essere stabilito inequivocabilmente che qualora un soggetto sottoposto a vigilanza per la sua attività (per esempio le banche per l'attività creditizia) svolga una seconda attività assoggettata a un regime speciale di vigilanza, per quest'ultima attività viga il regime speciale, oltre che generale.

Una precisazione è necessaria in merito alla richiamata opportunità di intervento legislativo riguardo ad attività già sviluppatesi in misura significativa al di fuori di una normativa specifica.

Gli ambito di interesse individuati nell'indagine conoscitiva sono sostanzialmente quelli del *leasing*, del *factoring* e delle gestioni patrimoniali.

Per il *leasing* e il *factoring*, dagli stessi operatori del settore è stata avanzata una richiesta di chiarimento del quadro normativo, mentre l'autorità di vigilanza ha rimarcato l'opportunità di qualche forma di controllo.

Al riguardo, si potrebbe prevedere che i soggetti che operano nel settore debbano in primo luogo adeguarsi alle norme generali fissate per gli intermediari finanziari non bancari, introducendo però alcune possibilità di vigilanza e controllo specie a fini conoscitivi.

In relazione alle gestioni patrimoniali fiduciarie, da molti è stata avanzata la proposta di rendere esclusivo tale oggetto per gli intermediari interessati.

In ogni caso, sembrano necessarie norme che eliminino le fonti di potenziale conflitto di interesse che tale attività comporta.

Tali interventi sembrano indubbiamente opportuni ed urgenti, e non tali da porsi in contrasto, anche se adottati in tempi brevi, con il quadro più generale sopra delineato.

Sugli elementi fin qui esposti — conclude il senatore Berlanda — esiste oggi, al di là di differenze di accentuazione, una larga convergenza da parte di tutti — autorità, operatori, esperti e legislatore — che potrebbe

rendere possibile in tempi ragionevolmente ristretti un intervento di ampio respiro, senza trascurare questioni specifiche collegate ad intermediari di particolare rilevanza sociale ed economica (fondi pensione e fondi chiusi).

È diffusa, infatti, la consapevolezza che la liberalizzazione valutaria che si verificherà, almeno al livello CEE, non dovrà trovare impreparato il mercato finanziario italiano alle sfide di un contesto estremamente più competitivo dell'attuale.

Interviene, per i senatori del Gruppo comunista, il senatore Segà.

L'oratore richiama preventivamente la mozione n. 1 - 00110, presentata il 18 novembre 1986 dai senatori comunisti, nella quale è delineato il quadro dei processi di riassetto proprietario e di ristrutturazione economica in cui si colloca l'innovazione finanziaria e sono indicate le misure ritenute necessarie perchè le attività finanziarie siano indirizzate al sostegno degli investimenti produttivi e allo sviluppo dell'economia reale.

Per quanto riguarda specificamente il tema dell'indagine conoscitiva portata avanti dalla 6ª Commissione, fa presente che il Gruppo comunista ritiene che il governo della innovazione finanziaria possa essere realizzato secondo alcuni criteri guida. In primo luogo dovrebbe essere approvata una legge-quadro sulla cui base dovrebbero poi seguire specifiche leggi per comparti di intermediazione (se possibile tipizzati), distinguendo tra intermediari di mercato mobiliare con prevalenti compiti di mediazione ed intermediari finanziari puri; dovrebbe poi essere assicurata, a tutela dell'investitore e del risparmiatore, la necessaria chiarezza di schemi contrattuali ed operativi; infine dovrebbero essere adeguatamente controllati sia la trasparenza che la pubblicità, nonchè i rischi, la solidità, la stabilità e la solvibilità dei nuovi intermediari. Questi ultimi controlli, cosiddetti prudenziali, non dovrebbero comprendere comunque forme di riscontro discrezionali, di merito, ed essere graduati, in relazione alla categoria dell'intermediario (di mercato mobiliare o finanziario puro).

Per quanto riguarda gli organi di controllo ed il contenuto del controllo stesso, occorrerà garantire parità di opportunità e parità di controlli, limiti operativi, tutela dell'interesse pubblico agli intermediari non bancari, siano essi promossi da banche che da altri soggetti; non dovrà essere esclusa, fissata la generale disciplina legislativa, l'adozione di particolari forme di autoregolamentazione per compiti di minor rilievo da parte dei nuovi intermediari; occorrerà, ancora, fissare principi generali per l'entrata ed uscita dal settore finanziario. Sulla base di tale legislazione dovrebbero poi essere adottate singole leggi di comparto (gestioni fiduciarie, *leasing*, *factoring*, eccetera).

A fronte di questo modo di procedere, che privilegia un'esigenza di organicità, si potrebbe anche optare per un altro modulo; cioè quello di affrontare subito la disciplina di un settore non regolamentato secondo i principi generali sopra espressi, con l'aggiunta di altri specifici. Di questa disciplina si potrebbe poi fare una verifica per una regolamentazione più generale.

L'una o l'altra scelta — conclude il senatore Sega — andrebbero accompagnate, poi, da norme che regolino legislativamente le offerte pubbliche di acquisto e di vendita, l'*insider trading* e le cambiali finanziarie.

Il senatore Cavazzuti ritiene anzitutto che dalle audizioni della indagine conoscitiva si possa concludere che i requisiti indispensabili per i sistemi finanziari (la stabilità, l'efficienza operativa, l'efficienza allocativa), affinché essi possano svolgere adeguatamente le proprie funzioni, non debbono appartenere ad una sola struttura istituzionale e finanziaria. Sono state infatti manifestate preferenze per quei sistemi finanziari (come ad esempio quello degli Stati Uniti) che evitano di concentrare nelle banche anche l'intermediazione mobiliare, ma al contrario sanciscono la separazione della competenza sia fra i singoli mercati (mobiliare e credito) sia per gli obiettivi da perseguire.

Il senatore Cavazzuti afferma poi che il processo di innovazione finanziaria iniziato negli anni Settanta in Italia deve essere interpretato prevalentemente come la rispo-

sta della finanza all'inflazione, alle crisi petrolifere, alle mutazioni dei prezzi relativi e nei *terms of trade*, alle oscillazioni dei cambi, ai debiti esteri, alle innovazioni tecnologiche ed alle mutate condizioni della distribuzione del reddito. Ritiene in sostanza che la reazione degli operatori a tale complessivo accrescimento dei rischi (di cambio, di variazione dei tassi d'interesse, di disponibilità o meno di credito bancario) abbia portato alle innovazioni finanziarie, e tale intensa attività, in conseguenza, abbia fatto diminuire la proporzione della intermediazione bancaria sulla totale attività finanziaria. Il senatore Cavazzuti aggiunge però che i mercati finanziari devono oggi affrontare ulteriori nuovi rischi, associati alla presenza di intermediari finanziari che, non più intermediari puri, operano per estrarre il massimo di profitto dalla gestione di un proprio portafoglio titoli: il rischio di frode e quello del conflitto di interessi concretano fattispecie di rischio sulle quali la riflessione collettiva non sembra ancora sufficientemente avviata.

Dopo essersi soffermato attentamente sulle evoluzioni dei comparti finanziari che hanno portato alla presente situazione, e in particolare ai diversi processi innovativi, il senatore Cavazzuti ritiene di poter trarre da tali considerazioni, e quindi a conclusione dell'indagine conoscitiva, alcune valutazioni sintetiche.

Nella considerazione del prevalente orientarsi dello sviluppo dei mercati finanziari, in Italia, verso il mercato mobiliare (nel quale i valori mobiliari canalizzano direttamente una larga parte dei risparmi) appare evidente una conseguente necessità di normative che regolino i diversi mercati, incidendo sui comportamenti di chi intende assumere rischi e di chi invece vuole evitarli.

Riguardo a tali normative, sussiste il pericolo che ne derivino rischi eccessivamente elevati o al contrario eccessivamente ridotti: nell'un caso come nell'altro il tasso di rendimento degli investimenti può risultare troppo ridotto e in conseguenza può ridursi il tasso di crescita dell'economia. È opportuno dunque che il « sistema delle regole » determini una situazione di rischio « mediana ».

Ciò comporta il non aderire ad una visione che consideri il risparmiatore e l'investitore degni di una eccezionale tutela, ma al tempo stesso riduce ad aver presenti alcune caratteristiche della situazione italiana che paiono introdurre un eccesso di rischio, eccesso dipendente soprattutto da carenza di informazioni ai fini delle scelte dell'investitore e del risparmiatore; ma anche da elevata probabilità di conflitto d'interessi fra l'intermediario ed il cliente; dall'instabilità dell'intermediario (che viene tenuta nascosta); da componenti oligopolistiche che mantengono una eccessiva segmentazione dei mercati compromettendo l'efficienza complessiva del sistema.

In tale situazione si dovranno anche rifiutare le indicazioni tendenti ad una espansione della intermediazione bancaria (espansione appoggiata sulla somiglianza fra i prodotti e i servizi del settore bancario e quelli degli intermediari non bancari) dal momento che la politica monetaria attuale, e ancor più quella futura, non inducono ad allargare la regolamentazione bancaria a tutto il sistema finanziario.

In futuro, infatti, la politica monetaria dovrà fare affidamento prevalentemente sulla base monetaria, sul tasso d'interesse e sul tasso di cambio, molto meno invece sul controllo quantitativo del flusso dei fondi e sul controllo dei soggetti operanti nell'intermediazione.

Essendo il mercato dei valori mobiliari un mercato unico ed integrato (pur se articolato in segmenti) si dovrà evitare una regolamentazione che trascuri tale unicità e integrazione del mercato, concentrandosi troppo su quale particolare segmento.

L'evoluzione verso la polifunzionalità degli intermediari fa apparire superato un controllo con criterio di specializzazione funzionale; in questo contesto è da preferire la disciplina di un operatore astratto in grado di svolgere qualsiasi funzione. Dovranno essere controllati soprattutto la solidità patrimoniale dell'intermediario ed il pericolo di conflitto d'interessi.

Le tematiche di controllo dovranno comprendere l'autorizzazione ad esercitare l'in-

termediazione professionale in titoli (subordinata alla pubblicità della proprietà, alla denuncia delle attività che si intendono svolgere ed alle verifiche della onorabilità e professionalità); l'invio di dati; la possibilità di ispezioni; la certificabilità dei bilanci. Gli oneri dei controlli potranno essere alleggeriti demandando alcuni interventi ad associazioni di categoria.

Il senatore Cavazzutti conclude ricordando che vi è una relazione diretta tra efficienza del mercato e disponibilità delle informazioni e fra la disponibilità di queste e le capacità di controllo del mercato stesso.

Il senatore Fiocchi, dopo aver ricordato il punto fermo che è stato ormai acquisito, per la disciplina dell'intermediazione finanziaria, con la soppressione degli enti di gestione fiduciaria, e quindi con la riconduzione alla normalità delle attività che in qualche modo avevano deviato, si sofferma sul problema del futuro assetto delle società fiduciarie sottolineando che occorrerà anzitutto risolvere l'alternativa in materia di controllo, decidendo se lasciare tale controllo al Ministero dell'industria o trasferirlo a quello del tesoro.

Passando a considerare il problema dell'assetto legislativo da dare, nel mercato monetario, alla utilizzazione della carta commerciale o finanziaria, ricorda l'importanza di tali strumenti finanziari ed il tentativo di definizione legislativa che la sua parte politica aveva avanzato con il disegno di legge n. 1372.

Riguardo all'alternativa fra la *deregulation* od una politica di segno opposto, fa presente l'opportunità di dare comunque una regolamentazione ad ogni singolo istituto: ciò non può portare — osserva — al soffocamento di nuove iniziative, dato che esse si sviluppano in ogni caso ugualmente, restando sempre al legislatore il compito di regolarle in un tempo successivo. Sarà questo appunto il caso dell'importante fenomeno dei fondi pensione, che stanno sviluppandosi in misura notevole.

Il senatore Fiocchi conclude osservando che l'indagine conoscitiva ha messo in luce molti problemi seri da risolvere, e che co-

munque la materia dovrà essere affrontata sulla base di una visione globale, pur dettando regole precise per ogni situazione in essere e prevedendo per quanto è possibile quelle che potranno svilupparsi.

Il presidente Venanzetti, parlando a nome del Gruppo repubblicano, esprime una valutazione conclusiva sui risultati dell'indagine conoscitiva, ai fini della futura legislazione in materia di intermediazione finanziaria non bancaria.

Sottolinea anzitutto le esigenze di garanzia e di sicurezza del sistema, e quindi di porre limiti e vincoli ovunque appaia necessario, esigenze che non sono in conflitto con l'opportunità di dare spazio libero agli operatori e all'innovazione finanziaria, mentre proprio il garantismo, la sicurezza e la fiducia saranno, come sempre, indispensabili per la vigorosa espansione del sistema finanziario.

In relazione alle proposte di inquadramento legislativo dell'innovazione finanziaria già in atto, e di promozione della innovazione in prospettiva (disegni di legge 1372 con gli emendamenti del Governo, 2181 e 2228 per l'istituzione dei fondi chiusi, nonché disegno di legge n. 1650 per l'utilizzazione del risparmio previdenziale) dichiara di condividere pienamente la decisione presa a suo tempo dalla Commissione di rinviare le determinazioni conclusive su tali proposte in attesa di avere acquisito conoscenze complete per mezzo dell'indagine conoscitiva. Essendosi questa conclusa, con pieno raggiungimento degli scopi prefissati, il futuro legislatore potrà procedere senz'altro all'auspicata legislazione di base per l'intermediazione finanziaria non bancaria, in modo da stabilire i vincoli indispensabili alle iniziative innovatrici e al tempo stesso dare spazio a nuove forme di raccolta di risparmio per impieghi di rischio possibilmente anche nelle imprese medie e medio-piccole. Si tratta — prosegue il presidente Venanzetti — di definire alcune fondamentali attività finanziarie in termini di funzioni sostanzialmente svolte e quindi disporre vincoli e limiti precisi per ogni funzione. Si eviterà così che una disciplina ristretta soltanto ad alcune forme giuridiche con-

senta di svolgere le stesse attività al di fuori di ogni disciplina, mediante altre forme giuridiche, in quanto l'interprete richiamerebbe tali iniziative nell'ambito della relativa disciplina.

Le funzioni fondamentali da definire dovrebbero essere quelle che comportano rischi per il risparmiatore o pericoli di instabilità per il sistema finanziario, in quanto basato sul fattore fiducia. Quindi anzitutto la funzione dell'investimento in titoli anche non quotati (che comportano maggior rischio) finanziato da raccolta mediante emissione di titoli di partecipazione, oppure con indebitamento forse anche al di là del proprio capitale (nel primo caso si tratterebbe di un fondo chiuso o di un fondo pensione, nel secondo caso di una *mercant bank* o di una società finanziaria in senso generico). Per questa funzione di investimento dovranno essere stabiliti punti fermi anche per limitare i rischi, ma soprattutto dal lato della provvista, per stabilire i limiti di ciò che potrà essere fatto quanto alla raccolta del pubblico risparmio.

Circa la raccolta di risparmio mediante indebitamento, si dovrà escludere il ricorso (per via indiretta) alla raccolta delle banche ordinarie e si dovrà regolare e limitare l'eccedenza dell'indebitamento — sempre che sia opportuno ammetterla — al di là del capitale proprio. Il controllo, trattandosi di indebitamento, spetterà alla Banca d'Italia, avendo presente che solo ad organismi di tipo bancario potrebbe essere consentito l'indebitamento oltre il capitale. Circa la raccolta di risparmio « a rischio » (emissione di titoli di partecipazione, come ad esempio quote di fondo chiuso o anche conti di risparmio previdenziale) dovranno esservi limiti quantitativi e di durata (il rimborso a determinate scadenze, dato che si vuol tener ferma la struttura del fondo separato, cioè non societaria). Vi saranno obblighi di partecipazione al rischio da parte della società di gestione e di mantenimento di un rapporto tra il suo capitale e il patrimonio del fondo. I controlli saranno prudenziali e sui flussi (affidati alla Banca d'Italia) e di trasparenza (render chiaro al risparmiatore e quali rischi si espone) affidati alla Consob.

Dovrà poi essere configurata come funzione a sè stante la raccolta di risparmio (e conseguente investimento) effettuata mediante offerta di gestione fiduciaria individuale, che appare come un tipo di intermediazione finanziaria diverso alla gestione « in monte » (che è regolata dalla disciplina dei fondi aperti e potrà essere ulteriormente disciplinata nel quadro dei fondi chiusi e dei fondi pensione). Dovrà essere definita come qualunque gestione che abbia carattere di impresa e che effettui la raccolta utilizzando forme di mandato comprendenti, oltre alla semplice amministrazione, anche la disposizione sui beni. La varietà degli operatori dovrà far posto ad una disciplina legislativa unificatrice (determinando l'esclusività dell'oggetto sociale ed i requisiti per l'accesso) e regolando, nell'insieme, la gestione fiduciaria sotto l'angolazione della raccolta di risparmio fra il pubblico. Abbandonando la superata impostazione sulla quale era fondata la legge del 1939, si tratterà di regolare un fenomeno ormai di massa, dato che i gestori ricevono spesso denaro anzichè beni ed utilizzano forme di mandato ampie e generiche. Occorrerà poi contrastare i pericoli di commistione con l'attività bancaria tipica, sia dal lato della raccolta che dal lato degli impieghi: se la commistione è su entrambi i lati si concreta una complessiva elusione dei vincoli a cui è sottoposta l'intermediazione bancaria. Il controllo della Banca d'Italia dovrà essere prudenziale a tutela dei risparmiatori, nonchè per evitare l'anzidetta commistione; il controllo della Consob dovrà garantire la trasparenza delle modalità di offerta di gestione ai risparmiatori nonchè il rispetto delle regole di comportamento nel mercato mobiliare, dal lato degli impieghi.

Risulta evidente — prosegue il presidente Venanzetti — che tutte le altre assai varie attività rientranti in un concetto ampio e generico di intermediazione finanziaria, che tuttavia non comportano raccolta di risparmio, nè investimento, possono essere raggruppate in una generica funzione di sostegno tecnico dell'intermediazione finanziaria. Si tratta di attività accomunate dallo scarso o nullo impiego di capitale, dal rischio

variabile ma non elevato, dalla elevata professionalità finanziaria ed esperienza tecnica che richiedono. Un intervento legislativo in questo settore non sembra necessario, bastando i poteri legislativi della Consob per garantire il rispetto delle regole del mercato, e anche la trasparenza delle operazioni nei casi in cui si ripercuotono sul pubblico (ad esempio trattandosi di reti di vendita). Si tratta in sostanza di attività assimilabili alla pura negoziazione di valori mobiliari creati da altri operatori, e su questi ultimi operatori sarebbe già prevista, secondo le linee sopra espresse, una adeguata disciplina legislativa.

Sarà opportuno tuttavia, a completamento della futura legislazione, reintrodurre, come norma di chiusura di tale sistema legislativo, la sanzione penale per l'abusivo esercizio dell'attività di raccolta di risparmio tra il pubblico. In tal modo qualunque tentativo di esercitare la raccolta di risparmio utilizzando altre forme giuridiche, diverse da quelle previste, ricadrebbe sotto tale sanzione.

Il legislatore inoltre — conclude il presidente Venanzetti — non potrà porsi soltanto l'obiettivo della tutela del risparmiatore e quello della tutela del mercato finanziario (cioè del fattore fiducia). Dovrà anche tener conto che sulle risorse complessive del risparmio di nuova formazione si accentrano le contrastanti aspirazioni di molti gruppi di utilizzatori, ognuno cercando di attrarne a sè la maggior quantità possibile al minor costo possibile. L'ottimo allocamento delle risorse resta uno schema di fondo non realizzato nella realtà del mercato, quindi un obiettivo di politica finanziaria dovrà essere fatto proprio, in proposito, dalla futura legge.

Il presidente Venanzetti — nel dichiarare chiusa con la seduta odierna la procedura informativa — esprime piena soddisfazione per la positiva conclusione dell'indagine conoscitiva, che è stato possibile completare nonostante gli impedimenti derivanti dagli ultimi avvenimenti politici.

Il Presidente si augura quindi che dai risultati dell'indagine conoscitiva — condensati ora nelle posizioni formulate dalle di-

verse parti politiche, registrate nel resoconto stenografico — nella prossima legislatura possano essere tratte le basi per l'elaborazione di una legislazione della intermediazione finanziaria non bancaria. A tale riguardo osserva che sono emerse alcune diversità fra le conclusioni che i singoli Gruppi hanno ritenuto di ricavare dalle risultanze dell'indagine: tuttavia tali diversità non dovrebbero impedire al futuro legislatore di elaborare una sintesi largamente accettabile.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il Presidente avverte che occorre prevedere una seduta pomeridiana per l'eventuale esame in sede referente del disegno di legge n. 2325, di conversione del decreto-legge 29 aprile 1987, n. 165, sempre che l'Assemblea ne approvi nel frattempo i presupposti di costituzionalità.

CONVOCAZIONE DELLA COMMISSIONE

Il Presidente avverte che la Commissione tornerà a riunirsi nel pomeriggio alle ore 17 in sede referente per l'esame del disegno di legge n. 2325, di conversione del decreto-legge n. 165, del 29 aprile 1987.

La seduta termina alle ore 10,45.

328ª Seduta (pomeridiana)

*Presidenza del Vice Presidente
BERLANDA*

La seduta inizia alle ore 17,45.

SULLA SCOMPARSA DEL SENATORE PISTOLESE

Il presidente Berlanda annuncia con profondo rammarico la scomparsa del senatore

Pistolese, eletto senatore precisamente quindici anni orsono (7 maggio 1972), e da qualche anno assiduo componente della Commissione finanze e tesoro, alla quale ha dato un intelligente contributo esprimendo un carattere ricco di signorilità e umanità. Ritiene di interpretare la Commissione unanime nel rivolgere un pensiero commosso alla persona del senatore Pistolese.

Si associano alle parole del Presidente, anche a nome dei rispettivi Gruppi, i senatori Fiocchi, Lai, Sega, Cavazzuti e Orciari.

IN SEDE REFERENTE

« **Conversione in legge del decreto-legge 29 aprile 1987, n. 165, recante misure urgenti per la corresponsione a regioni ed altri enti di somme in sostituzione di tributi soppressi e del gettito ILOR, nonchè per l'assegnazione di contributi straordinari alle Camere di commercio** » (2325)
(Esame)

Il relatore Lai riferisce sul provvedimento, facendo presente che esso tende ad assicurare agli enti interessati la corresponsione delle somme sostitutive di tributi soppressi, nonchè del gettito ILOR. Rileva, inoltre, che il Governo è stato costretto ad emanare il decreto-legge in esame (conferendogli tuttavia una portata annuale) in considerazione del fatto che non si è potuto approvare nei tempi utili (data l'attuale situazione politica) un analogo disegno di legge (atto Senato n. 2117) avente medesimo contenuto ma con una portata triennale.

Invita conclusivamente i commissari ad approvare il disegno di legge in titolo.

Senza dibattito e all'unanimità, si dà infine mandato al relatore Lai di riferire favorevolmente in Assemblea sul disegno di legge n. 2325, richiedendo l'autorizzazione a svolgere la relazione orale.

La seduta termina alle ore 18,10.

LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI (8ª)

MERCOLEDÌ 6 MAGGIO 1987

209ª Seduta

Presidenza del Presidente

SPANO Roberto

*La seduta inizia alle ore 10.***IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO****« Nomina del presidente del Consorzio del Ticino »**

(Parere al Ministro dei lavori pubblici)

Riferisce alla Commissione il presidente Roberto Spano il quale, dopo aver illustrato i requisiti del candidato, raccomanda l'espressione di un parere favorevole.

Non essendovi intervenuti nel dibattito, si passa alla votazione.

Partecipano alla votazione i senatori Angelin, Beorchia (in sostituzione del senatore Tanga), Colombo Vittorino (V.), Degola, Giustinelli, Greco, Lotti Maurizio, Neri (in sostituzione del senatore Mascaro), Pacini, Pagani Maurizio, Patriarca, Ruffino, Spano Roberto, Tonutti, Vettori (in sostituzione del senatore Gusso).

La proposta di parere favorevole risulta approvata con 15 voti favorevoli.

La seduta termina alle ore 10,25.

LAVORO (11^a)

MERCLEDÌ 6 MAGGIO 1987

171^a Seduta*Presidenza del Presidente*

GIUGNI

Interviene il sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale Mezzapesa.

La seduta inizia alle ore 10,05.

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

« Nomina del presidente della Cassa Marittima Tirrena per gli infortuni sul lavoro e le malattie »

Parere al Ministro del lavoro e della previdenza sociale)

« Nomina del presidente dell'Istituto italiano di medicina sociale »

(Parere al Ministro del lavoro e della previdenza sociale)

(Rinvio dell'emissione dei pareri)

Il relatore Cengarle propone che si rinvi l'emissione dei pareri sulle nomine all'ordine del giorno, chiedendo altresì la proroga dei relativi termini.

Concorda con la proposta del relatore il senatore Costanzo e ad essa non si oppone il sottosegretario Mezzapesa.

L'emissione dei pareri è pertanto rinviata

La seduta termina alle ore 10,10.

SOTTOCOMMISSIONI

BILANCIO (5°)

Sottocommissione per i pareri

MERCOLEDÌ 6 MAGGIO 1987

La Sottocommissione, riunitasi sotto la presidenza del senatore Colella e con la partecipazione del sottosegretario di Stato per il tesoro Tarabini, ha adottato la seguente deliberazione per il disegno di legge deferito:

alla 6ª Commissione:

2325 — « Conversione in legge del decreto-legge 29 aprile 1987, n. 165, recante misure urgenti per la corresponsione a regioni ed altri enti di somme in sostituzione di tributi soppressi e del gettito ILOR, nonchè per l'assegnazione di contributi straordinari alle Camere di commercio »: *parere favorevole.*

FINANZE E TESORO (6°)

Sottocommissione per i pareri

MERCOLEDÌ 6 MAGGIO 1987

La Sottocommissione, riunitasi sotto la presidenza del presidente Berlanda, ha adottato la seguente deliberazione per il disegno di legge deferito:

alla 5ª Commissione:

2323 — « Conversione in legge del decreto-legge 29 aprile 1987, n. 163, recante finanziamento integrativo della spesa per i rinnovi contrattuali del pubblico impiego, del fondo sanitario nazionale, del fondo comune regionale e del fondo ordinario per la finanza locale, nonchè autorizzazione alla corresponsione di anticipazioni al personale »: *parere favorevole.*

CONVOCAZIONE DI COMMISSIONE

AFFARI COSTITUZIONALI (1*)

Giovedì 7 maggio 1987, ore 11

In sede referente

Seguito dell'esame del disegno di legge:

- Conversione in legge del decreto-legge 21 marzo 1987, n. 101, recante copertura finanziaria del decreto del Presidente della Repubblica di attuazione dell'accordo contrattuale triennale relativo al personale della Polizia di Stato ed estensione agli altri Corpi di polizia (2284).