SENATO DELLA REPUBBLICA

VII LEGISLATURA

(N. 1168)

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori CIPELLINI e LUZZATO CARPI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 19 APRILE 1978

Norme di modificazione degli ordinamenti delle aziende di credito, aventi natura di istituti di credito di diritto pubblico, e degli istituti e aziende di credito autorizzati all'esercizio del credito a medio e lungo termine, aventi natura di enti di diritto pubblico

ONOREVOLI SENATORI. — Il settore pubblico del sistema bancario italiano presenta la caratteristica di essere suddiviso in grossi comparti di istituti che svolgono la stessa attività operativa, ma che per ragioni storiche, risalenti talvolta a qualche secolo fa, sono regolati da norme di organizzazione diverse per ogni istituto, talchè il pluralismo del sistema, invece di essere basato sulla specializzazione operativa e sulla varietà degli strumenti dell'intermediazione finanziaria, riguarda quasi esclusivamente gli ordinamenti degli istituti pubblici che, sotto questo aspetto, costituiscono una giungla non meno fitta e intricata di quella delle retribuzioni.

Poichè alla Camera dei deputati è stata presentata un'apposita proposta di legge per le casse di risparmio che meritano una normativa particolare per la complessità dei loro ordinamenti, il presente disegno di legge riguarda il resto del settore pubblico bancario e cioè gli altri istituti di credito di diritto pubblico che svolgono l'attività delle aziende di credito ordinario nonchè gli istituti pubblici di credito a medio e lungo termine. Il disegno di legge include pure una norma di indirizzo per le banche a partecipazione pubblica di diritto privato.

Esaminando uno per uno gli ordinamenti degli istituti di credito di diritto pubblico si riscontrano anomalie, diversità e soprattutto anacronismi che non trovano più alcuna giustificazione funzionale. Anzi l'affinità delle attività svolte dovrebbe al contrario condurre, sotto un profilo logico di razionalità, a una corrispondente uniformità degli ordinamenti.

Trattandosi in più di enti pubblici è pertanto inderogabile l'esigenza primaria di stabilire dei criteri uniformi per la composizione e le nomine degli organi e per la fissazione dei loro poteri. A tal riguardo vengono proposti alcuni criteri particolari per il conferimento degli incarichi, per la loro durata, per le incompatibilità e per gli emolumenti che integrano e non contrastano le norme generali previste nel disegno di legge

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1500) — 2-3-4

relativo al controllo parlamentare sulle nomine per gli enti pubblici approvato dalla Camera dei deputati e tuttora all'esame del Senato. Tali criteri speciali rispondono a esigenze generali degli enti pubblici che esercitano il credito e che vengono appresso illustrate nel commento dei vari articoli.

Considerato che, come precedentemente osservato, i diversi ordinamenti traggono origine per la maggior parte dei casi da provvedimenti aventi valore di legge, la proposta è di delegare il Governo a modificare con decreti le norme istitutive degli istituti oggetto del provvedimento secondo alcuni princìpi e criteri direttivi.

La situazione di trasparenza, di chiarezza e di maggiore uniformità che risulterà dalla emanazione dei decreti delegati non potrà non portare proficui vantaggi agli istituti stessi, che potranno modificare e aggiornare statuti anacronistici e non più rispondenti alle necessità operative attuali; agli utilizzatori del credito, che potranno avvalersi di servizi e di concessioni di fidi più aderenti ai loro bisogni e più rispondenti a una visione globale di politica di sviluppo della Regione nella quale essi operano; infine ai pubblici poteri e al Parlamento che potranno verificare e individuare con immediatezza eventuali responsabilità e distorsioni nell'espletamento dell'attività creditizia degli enti pubblici.

Risponde a un criterio di interesse pubblico stabilire un collegamento istituzionale degli organi di detti istituti con la realtà degli ordinamenti regionali in modo che le Regioni in cui questi istituti esplicano le loro attività possano partecipare alla elaborazione delle direttive generali da seguire nell'esercizio del credito. Inoltre, ferma restando nell'ambito di queste direttive la piena autonomia decisionale degli organi amministrativi in modo da non compromettere la situazione di concorrenzialità di questi istituti pubblici rispetto alle aziende di credito private, viene prevista un'accentuazione dei controlli di gestione, a maggior garanzia di una corretta ed efficiente conduzione aziendale e del regolare svolgimento dell'esercizio del credito che, occorre sottolineare, costituisce, a parte ogni altro aspetto, un servizio pubblico tra i più importanti per l'interesse della collettività.

Ciò premesso si passa all'esame dei singoli articoli.

All'articolo 1, primo periodo, si indica il tempo e l'oggetto della delega al Governo.

A tal proposito è bene precisare che volutamente si prevede la modificazione « delle norme istitutive » delle aziende e degli istituti di credito, anzichè delle « leggi istitutive », volendo ricomprendere nel termine sia gli atti con valore formale di legge, che altri atti normativi con diverso valore, usati prevalentemente prima dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, in modo tale da non consentire eventuali esclusioni pretestuose, motivate con rilievi meramente formali. Le dizioni « aziende di credito », « istituti di credito di diritto pubblico », « istituti ed aziende di credito autorizzati all'esercizio del credito a medio e lungo termine, aventi natura di enti di diritto pubblico » sono usati con lo stesso significato di cui alla legge bancaria.

Nell'indicazione dei sedici criteri direttivi, cui dovrà attenersi il Governo nell'esercizio del potere delegato, nonchè negli articoli successivi, si usa la dizione « gli istituti e gli enti » per indicare i soggetti bancari oggetto del provvedimento.

Per quanto riguarda i princìpi e i criteri direttivi, essi si ispirano, come si è detto in precedenza, all'esigenza di rendere omogenei, nei limiti del possibile, gli ordinamenti dei soggetti operanti nel settore del credito di diritto pubblico.

Il primo punto stabilisce quali devono essere gli organi degli istituti e degli enti, individuandoli nel consiglio generale o, là dove esiste, nell'assemblea dei partecipanti, nel consiglio di amministrazione, nel presidente, nel collegio sindacale, nel comitato di direzione.

I punti 2), 3) e 4) riguardano i consigli generali.

Si conferma così il principio, già presente nella problematica e nella struttura di questi istituti, che sia necessaria la presenza, al di sopra del consiglio di amministrazione, di un organismo — analogo all'assemblea dei partecipanti — al quale siano devoluti

quei compiti finora svolti impropriamente dal consiglio di amministrazione.

Il punto 5) stabilisce il numero minimo e massimo dei membri del consiglio di amministrazione per tutti gli istituti e gli enti in esame.

I punti 6) e 7) innovano profondamente la legislazione vigente: infatti, mentre confermano l'attribuzione al Ministro del tesoro della nomina del presidente e dei vice presidenti, concentrano sul Ministro stesso le nomine anche di tutti i membri dei consigli generali e dei consigli di amministrazione.

Finora tali nomine erano riservate a una serie di organismi diversi: a tali organismi verrà invece riservata la facoltà di designazione, lasciando al Ministro la responsabilità della nomina.

Si intende così riaffermare il concetto della unicità della responsabilità.

Per quanto riguarda i requisiti dei candidati e il controllo del Parlamento, si fa pieno riferimento alla legge 24 gennaio 1978, n. 14: « Norme per il controllo parlamentare sulle nomine negli enti pubblici ».

Il punto 8) riguarda la durata degli incarichi.

Esso intende correggere — per quanto riguarda gli incarichi bancari — l'ultimo comma dell'articolo 6 della legge sopracitata, che non prevede una durata identica per tutti gli incarichi.

Esso inoltre intende risolvere l'assai discussa questione della *prorogatio* e dei modi per evitare che questo istituto divenga norma costante: a questo scopo si è introdotta — quando gli organi collegiali non siano più in grado di funzionare — l'applicazione delle norme sull'amministrazione straordinaria previste dalla legge bancaria.

I punti 9), 10), 11), 12) e 13) riguardano una serie di limitazioni nell'accesso agli incarichi.

Queste limitazioni si riferiscono all'articolo 7 della legge sopracitata, che precisa alcune incompatibilità — per limitare ulteriormente l'accesso agli incarichi da parte di dipendenti dello Stato, ex dipendenti della Banca d'Italia ed ex dipendenti di istituti di credito.

Queste disposizioni intendono evitare il fenomeno ampiamente riscontrato in questi anni, di passaggi di alti dirigenti dall'Istituto di emissione o dalla stessa vigilanza al sistema bancario, della promozione a livello di consiglierato di una banca di ex dirigenti della banca stessa.

Questi passaggi possono ovviamente avvenire, ma dopo un certo periodo di tempo.

I punti 14 e 15) contengono norme riguardanti i collegi sindacali dei quali vengono precisate le competenze e la composizione.

Il punto 16) riguarda un nuovo organo introdotto nel punto 1): il comitato di direzione.

Si tratta di un argomento di grande delicatezza perchè si introduce tra gli organi degli istituti un comitato formato da dirigenti, che dovrebbe essere presieduto dal direttore generale.

Di tale nuovo organismo si sono occupati altri disegni di legge, intendendolo peraltro come una entità promiscua di consiglieri di amministrazione e di dirigenti.

I proponenti, mentre riconoscono che il problema esiste, intendono riaffermare la diversa posizione del consiglio di amministrazione e dell'esecutivo degli istituti; essi intendono peraltro concepire l'esecutivo non come un vertice che si impernia nella figura del direttore generale, unico responsabile nei confronti dell'amministrazione, ma come un organo collegiale del quale siano chiamati a far parte i maggiori dirigenti.

L'articolo 2 disciplina in modo organico i compensi ai membri degli organismi deliberanti e di controllo degli istituti ed afferma la pubblicità dei compensi stessi attraverso la pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*.

L'articolo 3 disciplina il rispetto di princìpi dettati dalla morale comune.

L'articolo 4 risolve il problema della conoscenza da parte del Parlamento delle irregolarità di gestione che assumono carattere di gravità.

L'articolo 5 prevede un congegno per ottenere un rapido adeguamento degli statuti

alle modificazioni apportate dal Governo alle norme istitutive, ove ciò sia necessario.

L'articolo 6 intende porre rimedio ad un presumibile errore materiale del legislatore, il quale, nel volere escludere, giustamente, dal controllo della Corte dei conti ai sensi dell'articolo 100 della Costituzione le aziende di credito, ha escluso anche i numerosissimi istituti ed aziende di credito a medio termine cui lo Stato contribuisce in via ordinaria o con contributi in senso proprio o con apporti patrimoniali talvolta totali. Tali istituti inoltre si avvalgono di rilevanti mezzi pubblici destinati all'agevolazione creditizia di tutti i settori economici.

Con il presente disegno di legge, si vuole oggi porre rimedio all'errore che è stato peraltro rilevato dalla Corte dei conti, la quale ha tentato più volte, in sede interpretativa, purtroppo invano, di far rientrare la norma dell'articolo 13 della legge n. 259 del 1958 nell'alveo costituzionale.

All'articolo 7, come si è detto in precedenza, ci si è posti il problema delle aziende e degli istituti a medio termine a partecipazione pubblica, che sono privati solo formalmente e che quindi sarebbe stato opportuno far rientrare nella delega, anche se ciò non è possibile appunto per ragioni formali. Si è previsto pertanto che gli enti pubblici partecipanti si adoperino, nei limiti dei loro poteri e nel rispetto degli eventuali partecipanti privati, al fine di rendere sostanzialmente omogeneo tutto il settore pubblico, anche se pubblico solo indirettamente.

Onorevoli senatori, il disegno di legge, come risulta dall'esposizione è profondamente innovativo, e i proponenti che hanno ritenuto opportuno, sulla base dell'ampia documentazione in loro possesso, dare un contributo alla soluzione di un problema che si presenta di particolare rilievo soprattutto nel difficile momento che attraversa il sistema bancario italiano, ne raccomandano la sollecita approvazione al Parlamento.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro il termine di sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, decreti, aventi valore di legge ordinaria, di modificazione delle norme istitutive delle aziende di credito, aventi natura di istituti di credito di diritto pubblico, nonchè degli istituti ed aziende di credito autorizzati all'esercizio del credito a medio e lungo termine, aventi natura di enti di diritto pubblico, secondo i seguenti princìpi e criteri direttivi:

1) sono organi degli Istituti e degli enti di cui al presente articolo:

il Consiglio generale o, là dove esiste, l'Assemblea dei partecipanti;

il Consiglio di amministrazione;

il Presidente;

il Collegio sindacale;

il Comitato di direzione.

Gli organi amministrativi di natura affine dovranno avere attribuzioni e poteri di eguale estensione;

2) ove non esistano le Assemblee dei partecipanti, dovranno essere istituiti Consigli generali aventi le seguenti funzioni:

a) fissare le direttive generali nell'esercizio del credito;

b) approvare il bilancio degli istituti e degli enti entro il 30 aprile di ogni anno;

c) deliberare sulle modificazioni dello statuto, sulla emissione di obbligazioni o sulle materie ad essi demandate dagli atti istitutivi e dagli statuti dei singoli istituti ed enti;

d) nominare i sindaci effettivi ed i sindaci supplenti, ai sensi del successivo punto 15);

3) i Consigli generali già costituiti o da costituire dovranno essere composti di non

più di venticinque membri e dovranno essere presieduti da uno dei membri, eletto dai Consigli stessi a maggioranza dei membri in carica;

4) nei Consigli generali dovranno essere rappresentate le Regioni nel cui territorio si svolga prevalentemente l'esercizio del credito e la raccolta del risparmio.

La rappresentanza dei Dicasteri e di altri soggetti dovrà essere stabilita o modificata, nel caso di Consigli generali già esistenti, in relazione ai settori di intervento degli istituti e degli enti;

5) i Consigli di amministrazione dovranno essere composti di non meno di sette e non più di tredici membri, oltre al Presidente ed al Vice o ai Vice Presidenti;

6) le nomine dei Presidenti e, ove previsti, dei Vice Presidenti dovranno essere effettuate con decreto del Ministro del tesoro, sentito il Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio, nel rispetto delle norme generali sui requisiti dei candidati e sul controllo parlamentare delle nomine negli enti pubblici, previste dalle leggi vigenti;

7) le nomine di tutti i componenti i Consigli generali ed i Consigli di amministrazione dovranno essere attribuite al Ministro del tesoro, sentito il Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio.

Gli attuali poteri di nomina esercitati da altri soggetti dovranno essere trasformati in facoltà di designazione da parte dei medesimi.

Si dovrà inoltre prevedere il possesso da parte dei candidati degli stessi requisiti stabiliti dalle norme indicate al precedente punto 6);

8) la durata degli incarichi di Presidente, Vice Presidente e membro dei Consigli generali e dei Consigli di amministrazione dovrà essere di quattro anni; gli incarichi non dovranno essere conferiti per più di tre volte; nel caso di conferma nell'incarico, nella durata dovrà essere computata la durata dell'eventuale *prorogatio*; dovrà prevedersi la decadenza automatica dagli incarichi dopo un anno di *prorogatio* e, in caso di impossibilità di funzionamento degli organi colle-

giali, l'applicazione delle norme sull'amministrazione straordinaria di cui al regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, e successive modificazioni;

9) ferme rimanendo le incompatibilità stabilite dalle leggi vigenti, dovranno essere introdotte le seguenti limitazioni nell'accesso agli incarichi:

10) i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici, esclusi i docenti universitari in materie economiche e finanziarie, potranno ricevere gli incarichi di cui ai precedenti numeri, soltanto in rappresentanza delle Amministrazioni di appartenenza;

11) coloro i quali siano stati dipendenti delle amministrazioni del Tesoro, delle Finanze e delle Partecipazioni statali, della Banca d'Italia e dell'Ufficio italiano dei cambi non potranno ricoprire incarichi negli istituti e negli enti sopra indicati se non siano trascorsi almeno due anni dalla cessazione del loro rapporto di lavoro;

12) coloro i quali siano stati dipendenti di uno degli istituti o degli enti sopraindicati non potranno ricoprire incarichi nell'istituto medesimo se non siano trascorsi almeno due anni dalla cessazione del loro rapporto di lavoro;

13) le cariche eventualmente ricoperte presso più di uno degli istituti e degli enti sopraindicati saranno incompatibili tra loro, escluse quelle conferite in funzione di cariche già ricoperte, ferme restando le incompatibilità già stabilite da norme speciali;

14) i poteri, i doveri e le responsabilità dei Collegi sindacali, comunque denominati, non dovranno essere di estensione minore di quelli previsti in materia dalle norme del codice civile;

15) i collegi sindacali dovranno essere composti da 5 membri effettivi e da 2 membri supplenti.

I membri dei Collegi sindacali dovranno essere così nominati:

un Sindaco effettivo, che assume la qualifica di Presidente del Collegio sindacale, con decreto del Ministro del tesoro, scelto nell'Albo dei dottori commercialisti e

iscritto all'Albo dei revisori ufficiali dei conti;

gli altri Sindaci effettivi e supplenti, dall'Assemblea dei partecipanti o dal Consiglio generale di ogni istituto, scelti tra gli iscritti negli albi professionali degli avvocati, dei procuratori, dei dottori commercialisti e dei ragionieri, nonchè tra i professori universitari di ruolo in materie giuridiche, economiche e tecnico-contabili;

16) i Comitati di direzione dovranno essere nominati dai Consigli di amministrazione.

La loro composizione potrà variare a seconda degli orientamenti e delle caratteristiche dei singoli istituti ed enti, nel rispetto comunque della distinzione tra organi di indirizzo ed organi di direzione attiva.

Art. 2.

La carica di membro del Consiglio generale è gratuita. Ai membri del Consiglio generale compete esclusivamente una medaglia di presenza ed il rimborso delle spese sostenute per la partecipazione alle riunioni del Consiglio stesso.

Ai membri del Consiglio di amministrazione compete una medaglia di presenza per la partecipazione delle adunanze del Consiglio generale, del Consiglio di amministrazione, delle commissioni e per gli altri incarichi che fossero loro affidati dal Consiglio di amministrazione.

Al Presidente ed al Vice Presidente può essere inoltre assegnata un'indennità annuale di rappresentanza.

Ai membri del Collegio sindacale spetta:

una retribuzione annua;

una medaglia di presenza per le sedute del Consiglio generale e del Consiglio di amministrazione cui essi partecipano;

il rimborso delle spese sostenute per l'adempimento del loro mandato.

Tutta la materia di cui sopra sarà regolata con provvedimenti del Ministro del tesoro, sentito il Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio, attraverso decreti da pubblicarsi sulla *Gazzetta Ufficiale.*

Art. 3.

Decadono automaticamente dalle cariche coloro i quali siano condannati, con sentenza passata in giudicato, per delitti commessi nella qualità di amministratori pubblici, alla pena della reclusione in misura superiore a sei mesi.

Il Ministro del tesoro sospende dalle cariche, se il fatto arrechi nocumento al prestigio degli istituti e degli enti, coloro i quali siano condannati, anche in primo grado, per delitti non colposi d'ogni genere, siano colpiti da mandato o ordine di cattura o siano arrestati.

Art. 4.

La Banca d'Italia e i Collegi sindacali devono denunciare immediatamente al Ministro del tesoro l'accertamento di gravi irregolarità di gestione; il Ministro del tesoro deve darne comunicazione al Parlamento entro 10 giorni dalla denuncia.

Art. 5.

Gli Istituti e gli enti, indicati al precedente articolo 1, devono adeguare, ove necessario, i loro statuti ai decreti delegati di cui al medesimo articolo 1 nel termine di 90 giorni dalla loro pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*. In caso di omissione nel termine, provvederà la Banca d'Italia.

Art. 6.

L'articolo 13 della legge 21 marzo 1958, numero 259, riguardante la partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, è sostituito dal seguente:

« Le disposizioni della presente legge non si applicano alle Regioni, alle Province, ai Comuni, alle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza regolate dalla legge 17 luglio 1890, n. 6972 e successive modificazioni, e alle aziende di credito di cui all'arti-

colo 5 del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, e successive modificazioni ».

Art. 7.

Il Governo emana le direttive, nei limiti della compatibilità con la loro attività, affinchè le aziende di credito di diritto privato e gli istituti e aziende di credito autorizzati all'esercizio del credito a medio e lungo termine, egualmente di diritto privato, al cui capitale sociale lo Stato e gli enti pubblici partecipino, direttamente o indirettamente, adeguino il loro ordinamento ai princìpi e criteri direttivi, di cui all'articolo 1.