

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

N. 3013

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori CAVAZZUTI, RIVA, ARFÈ, ROSSI,
VESENTINI e ONORATO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 OTTOBRE 1991

Delega al Governo per il riordino delle nomine
negli enti pubblici

ONOREVOLI SENATORI. – 1. La relazione che segue contiene sia alcune valutazioni sul primo anno di applicazione della legge sulla trasformazione in società per azioni degli istituti di credito di diritto pubblico (legge 30 luglio 1990, n. 218), sia altre problematiche strettamente connesse al tema delle nomine (non solo bancarie) e al correlato problema della «lottizzazione». È, infatti, di nuovo stagione di nomine ai vertici degli istituti di credito e già si parla di «grande abbuffata» e di «vergognosa lottizzazione» tra i partiti politici. Vale dunque la pena di riflettere un poco più in generale sul nostro sistema bancario al fine di suggerire qualche soluzione anche per il delicato problema delle nomine; la soluzio-

ne di questo non è infatti senza riflessi sulla configurazione del sistema stesso.

Vale la pena di iniziare ricordando le principali finalità della legge sulla trasformazione in società per azioni delle banche pubbliche:

a) rimediare alla scarsa efficienza ed alla bassa produttività del sistema bancario italiano pubblico (circa il 70 per cento dell'intero sistema) tramite l'adozione del diritto societario privato comune a tutte le imprese in luogo di quello «speciale» di tipo pubblico tipico degli enti pubblici imprenditori. Cade, al pari di quanto avvenne in Francia nel 1984, dunque, la classificazione per tipi degli istituti di credito, ognuno dei quali era contrassegnato da una

particolare figura giuridica. Con la trasformazione diretta in società per azioni o, come sembra che stia avvenendo nella maggioranza dei casi, con il conferimento dell'azienda bancaria in apposita società per azioni, le attuali banche pubbliche sono trasformate da ente pubblico imprenditore in ente di erogazione (controllato dal Ministero del tesoro, che mantiene il potere di nomina dei vertici di tale ente), che, tuttavia, possedendo la maggioranza del capitale sociale dell'azienda bancaria incorporata, mantiene il potere di nomina degli organi di amministrazione di quest'ultima;

b) consentire la patrimonializzazione del sistema bancario tramite sia la raccolta di capitale di rischio, sia i conferimenti, sia le più opportune fusioni e concentrazioni, sia l'ingresso dei privati nel capitale delle banche. Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, la legge *antitrust* dovrebbe garantire che non si formino situazioni che consentano l'abuso di posizioni dominanti. Questa legge rende dunque meno rilevante il pur importante problema della partecipazione delle imprese non finanziarie nel capitale delle banche;

c) accrescere il grado di internazionalizzazione del sistema stesso, anche attraverso i più opportuni accordi con *partners* stranieri.

Dopo un anno dall'emanazione della legge appena ricordata si può sostenere che:

a) ancora pochi sono gli istituti che hanno iniziato le procedure per l'adozione (facoltativa) del modello societario o per il conferimento dell'azienda bancaria in apposita società per azioni; quelli che lo hanno fatto si sono mossi per realizzare cospicue rivalutazioni aziendali in esenzione fiscale oppure (è il caso dei banchi meridionali) per incassare i fondi messi a disposizione dal bilancio pubblico;

b) poichè i vertici (che hanno compiti anche amministrativi) degli enti e delle aziende bancarie dipendono largamente da nomine e da «cordate» politiche, si riscontra una generalizzata opposizione di tali vertici (opposizione anche di tipo partitico)

a procedere a fusioni e concentrazioni che, necessariamente, porterebbero alla riduzione dei «posti» (presidente e vice presidente, direttore generale, eccetera). È evidente che la riduzione dei posti riduce anche il potere di nomina dei partiti politici che, pertanto, assecondano tale resistenza. Anche per effetto di tale riluttanza non riescono a decollare i gruppi polifunzionali che, spesso, richiedono precedenti operazioni di fusione e di concentrazione;

c) l'obbligo di legge di mantenere il 51 per cento del capitale sociale dell'azienda bancaria nelle mani pubbliche (ovvero nelle mani dei partiti politici che hanno il potere di nomina dei vertici di tali istituti) costituisce un formidabile paravento, dietro il quale sono state progettate e realizzate alcune ristrutturazioni bancarie esclusivamente in base agli interessi partitici ed in spregio ad ogni strategia d'impresa. I partiti politici hanno dunque «blindato» il sistema bancario e se lo gestiscono al meglio. In ogni caso, i privati sono stati accuratamente scoraggiati in base alla norma di legge che non consente una loro significativa presenza nel capitale sociale delle banche. Si veda il caso dell'Istituto mobiliare italiano - IMI (vecchio istituto laico e scarsamente politicizzato) ove, per rispettare il vincolo del 51 per cento nelle mani pubbliche, si va ad un accordo (Cassa di risparmio delle province lombarde in testa) con le casse di risparmio democristiane (accordo, tutto politico, raggiunto prima ancora che vi fosse una valutazione di quanto «vale» l'IMI); si veda il caso che mette insieme il Banco di Roma con il Banco di Santo Spirito e la Cassa di risparmio di Roma, ove, con un fine dosaggio di conferimenti azionari, la fondazione Cassa di risparmio di Roma si trova, praticamente gratuitamente, a governare un importantissimo gruppo creditizio;

d) la normativa che limita la partecipazione dell'industria al capitale delle banche, insieme alla proposta che vorrebbe non consentire neppure alle imprese assicuratrici la partecipazione a tale capitale, esclude, di fatto, ogni forma di mobilità del capitale sociale, a tutto vantaggio degli assetti proprietari oggi esistenti, che risulta-

no così ulteriormente «blindati» a loro esclusivo vantaggio;

e) il sistema rimane ancora piccolo e frammentato e non si hanno segnali rilevanti della volontà di uscire da tale situazione. Il sistema creditizio continua, dunque, a soffrire di limitate capacità operative stante il fatto che le regole internazionali limitano il prestito alla clientela ad un ammontare pari a 12,5 volte il patrimonio della banca stessa;

f) non si forma e non cresce una piazza internazionale italiana; tutt'al più le banche italiane più dinamiche riescono a seguire i loro clienti italiani all'estero. Ciò significa che il sistema delle piccole e medie imprese, a differenza di quelle grandi, trova una grande difficoltà a finanziarsi sui segmenti più efficienti del mercato creditizio che, di norma, si trovano sulle altre piazze finanziarie europee;

g) vi sono soltanto pallide tracce dell'esistenza di una qualche forma di concorrenza internazionale. Le banche straniere, infatti, tendono a ridurre la loro attività in Italia, a differenza di quanto fanno negli altri Paesi (negli ultimi anni la quota delle banche straniere è scesa dal 2,5 per cento all'1,5-2 per cento) ed a specializzarsi nell'offerta dei servizi più sofisticati per la grande clientela. In presenza di tale chiusura verso l'estero, viene meno un potente stimolo ad accrescere la produttività media e l'efficienza del sistema creditizio italiano. Va notato, a questo proposito, che tra i fattori che allontanano le banche straniere dall'operare in Italia va segnalato quello costituito dalla ritenuta fiscale sull'interbancario. Tale ritenuta, oltre ad essere applicata solo in Italia e in nessun altro Paese, contribuisce alla formazione di ingenti crediti d'imposta (valutati in circa 9.000-10.000 miliardi di lire) che, come noto, lo Stato italiano non rimborsa. Poiché tale situazione è ritenuta assolutamente inaccettabile dagli istituti di credito non italiani, la ritenuta fiscale sull'interbancario si configura come una vera e propria «barriera all'entrata» che andrebbe immediatamente abolita. L'altro fattore che costituisce ostacolo alla presenza di capitali

esteri è costituito dalla norma di legge che riserva nelle mani pubbliche il 51 per cento del capitale sociale delle banche pubbliche. Tale norma è di difficile comprensione da parte degli stranieri, che, infatti, considerano tutto ciò una forma residua di socialismo reale da cui stare lontani.

2. In questo contesto, ove gli assetti proprietari di comando devono restare rigidamente nelle mani degli enti pubblici (i cui vertici sono di nomina politica) che controllano le aziende bancarie, il problema della nomina di coloro che hanno poteri di amministrazione degli enti (o, direttamente, delle aziende bancarie) assume una rilevanza del tutto eccezionale. Tra l'altro, per quanto riguarda la disciplina delle cariche, la normativa vigente consente che membri dell'organo amministrativo (di nomina politica) dell'ente che ha conferito l'azienda bancaria seggano anche nell'organo amministrativo della banca partecipata.

Il problema delle nomine (non solo bancarie) può ora essere tratteggiato, nelle sue linee più generali, nel modo che segue:

a) nel corso degli anni ai diversi Ministri competenti per materia è stato via via assegnato il potere di nomina dei vertici (con poteri di amministrazione) di molti enti pubblici, abbiano questi la natura: di ente pubblico vero e proprio (ad esempio, gli enti di gestione delle partecipazioni statali) il cui statuto nasce, per volontà politica, con la creazione di tale ente; oppure di fondazione pubblica, pur tuttavia dotata di uno statuto (spesso di data assai antica) che prevede un organo collegiale nominato da altre istituzioni (ad esempio, la deputazione del Monte dei Paschi di Siena, ove si prevede che cinque membri siano scelti dal comune e dalla provincia di Siena); oppure, ancora, di altra fondazione, ma, questa volta, con organi collegiali derivanti da una struttura associativa, a sua volta governata da uno statuto anch'esso, di norma, di data assai remota (ad esempio, molte casse di risparmio). Tale accentrimento comporta, tra l'altro, la delegittimazione di molti organi collegiali, la cui

principale funzione dovrebbe essere proprio quella di esprimere coloro che hanno poteri di amministrazione;

b) l'accentramento del potere di nomina nelle mani del Ministro competente comporta la formazione di un vero e proprio «piano regolatore» delle nomine, che deve essere adottato con un atto unico affinché sia data garanzia a tutti i partiti politici che l'«accordo» sulle nomine venga rispettato. Il disaccordo con un solo partito della coalizione o con una sola corrente di un partito comporta, di norma, il blocco dell'intero piano e la creazione della figura del presidente in regime di *prorogatio*, con inevitabili effetti negativi sulla gestione complessiva dell'ente;

c) la previsione del permanere del piano regolatore, insieme alla stabilità del quadro politico e all'assenza di ogni alternanza di governo, ha portato alla formazione di una vera e propria categoria di «professionisti aspiranti» alla nomina: non per merito e per riconosciuta professionalità, ma, più semplicemente, per fedeltà al partito, alla corrente, al «capo». Si è dunque formato un vero e proprio esercito di professionisti (o di «famigli») che investe nel lungo periodo sulla carriera di colui che può consentire la nomina del «famiglio» stesso ai vertici di qualche ente pubblico;

d) l'accentramento nelle mani del Ministro competente consente anche la formazione di cordate trasversali che agevolano non solo la carriera in senso verticale, ma anche passaggi orizzontali dentro il «pubblico», indipendentemente da ogni valutazione di merito (il cosiddetto «balletto» delle nomine);

e) la rete di favori che in questo modo il sistema dei partiti di Governo può garantire a molti concorre, ovviamente, alla autoperpetuazione delle maggioranze di Governo.

Per tentare di rimediare a ciò, negli anni settanta, il Parlamento ritenne di limitare la libertà del Governo - al fine di ridurre il grado di lottizzazione - introducendo una serie di vincoli e richiedendo tutta una

serie di qualità soggettive agli aspiranti alle nomine (così come richiesto dalla direttiva 77/780/CEE del 12 dicembre 1977, recepita in Italia soltanto nel 1985 con il decreto del Presidente della Repubblica 27 giugno 1985, n. 350). Purtroppo - ma vi è da domandarsi se può avvenire diversamente - la legge n. 14 del 1978, che disciplina il controllo parlamentare sulle nomine negli enti pubblici, non è riuscita, come si legge nella proposta di legge di iniziativa dei deputati Napolitano ed altri, presentata nel 1985 (atto Camera n. 2931), modificativa della legge del 1978, «a contrastare i gravi e ben noti fenomeni di "lottizzazione" e troppo spesso non è riuscita comunque a garantire nomine sorrette da requisiti di prestigio e professionalità». Gli effetti di tale legge si sono risolti in una procedura esclusivamente formale di controllo, da parte delle Commissioni parlamentari competenti, del *curriculum* del candidato proposto dal Governo, sia che questo abbia rilevanza nazionale, sia che rivesta soltanto un modesto interesse locale. Si aggiunga poi, come ha scritto Luigi Spaventa (nel 1981), che «il controllo risulterà di fatto vanificato, qualora le proposte di nomina avvengano previo accordo di un arco ampio delle forze politiche rappresentate in Parlamento e qualora i comportamenti dei parlamentari si identifichino necessariamente con quelli extraparlamentari dei partiti politici a cui i parlamentari appartengono».

Ancora irrisolto rimane il problema della audizione preventiva del candidato da parte delle medesime Commissioni, così come irrisolto rimane anche l'altro problema della pubblicità dei lavori delle Commissioni parlamentari.

3. A fronte di tale situazione si può continuare a richiedere sia che i nominandi dispongano di requisiti soggettivi sempre più selettivi, sia che i controlli parlamentari siano sempre più stringenti. L'esperienza, tuttavia, suggerisce come tale via sia del tutto inefficiente (come detto, la maggioranza vota quasi sempre secondo gli accordi tra i partiti, mentre la verifica dei

requisiti soggettivi è praticamente impossibile) e che, dunque, si debba rimuovere proprio la principale condizione che consente la lottizzazione ed il minuto governo del piano regolatore delle nomine. In omaggio alla sacrosanta autonomia dei privati, si tratta dunque di rimuovere il potere di nomina da parte del Ministro competente e di lasciare agli organi statuari il compito della elezione dei vertici.

Ciò che è avvenuto in occasione della nomina del consiglio di amministrazione della Banca nazionale delle comunicazioni attesta tale degenerazione. Tale Banca, posseduta per quasi l'81 per cento dalle Ferrovie dello Stato, è stata occupata politicamente dal Ministro formalmente competente, che, in spregio al diritto proprietario, ha sottratto alle Ferrovie stesse ogni potere di nomina dei membri del consiglio di amministrazione.

Emblematico è anche il caso degli enti di promozione dello sviluppo del Mezzogiorno (Società finanziaria nuove iniziative per il Sud-Insud, Società finanziaria meridionale-Fime, Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno-Agensud, Società finanziaria agricola meridionale-Finam, Istituto per l'assistenza allo sviluppo del Mezzogiorno-IASM, Centro di formazione e studi per il Mezzogiorno-Formez). Tali enti conservano la veste di soggetti di diritto privato e, pertanto, dovrebbero operare nell'ambito dell'autonomia privata. Il decreto del Presidente della Repubblica n. 58 del 1987 ha tuttavia limitato notevolmente tale autonomia sovrapponendo alle regole del diritto privato elementi propri della disciplina pubblicistica. Tra questi si ricorda: la nomina extra-assembleare, ad opera del Ministro competente, della maggioranza dei componenti del consiglio di amministrazione e del presidente del collegio sindacale; la sottrazione all'assemblea dei soci del potere di determinare liberamente l'ordinamento dell'ente, stante l'obbligo di uniformare lo statuto di ciascun ente di promozione allo statuto tipo predisposto dal Ministero; l'obbligo di scegliere il presidente del consiglio di amministrazione fra i componenti nominati extra-assemblearmente.

La proposta, dunque, che qui si avanza (articolo 2) e che riprende in parte la proposta di legge di iniziativa dei deputati Napolitano ed altri, già ricordata, è dunque quella che, innovando rispetto alla selva delle normative speciali e con esclusione dei casi più rilevanti a livello nazionale (casi «pochi» e «grossi», da definire con apposito elenco approvato per legge), il potere di nomina dei vertici degli enti e delle banche pubbliche sia demandato agli organi collegiali degli enti e delle banche medesime, sottraendo tale potere al Ministro competente (o al Comitato interministeriale per il credito e il risparmio o al Presidente del Consiglio o al Consiglio dei ministri) e senza il coinvolgimento del Parlamento.

Preliminare a tale proposta è l'abrogazione delle norme del codice civile (articoli 2458, 2459, 2460, 2461) che introducono gravi elementi di specialità nella disciplina delle imprese pubbliche. Si tratta infatti di evitare che, negli anni novanta, si possa ancora affermare che l'impresa a partecipazione pubblica è impresa di diritto speciale in cui l'azionista pubblico palese è sostituito da un azionista politico occulto.

Il convincimento che sostiene tale proposta è quello per cui la frammentazione del potere di nomina in molte sedi decentrate rende quasi impossibile la predisposizione dal centro (dunque da parte delle poche persone che, per conto dei partiti di Governo, seguono tali problemi) non solo del piano regolatore delle nomine, ma anche (e soprattutto) di quello della gestione della vita degli enti e delle banche pubbliche (accordi, fusioni, concentrazioni, eccetera). A questo proposito va anche ricordato che il potere di nomina dei vertici delle casse di risparmio da parte del Ministro del tesoro, sentito il Comitato interministeriale per il credito e il risparmio (su proposta di quello che allora si chiamava Ispettorato per la difesa del risparmio e per l'esercizio del credito, sentita la Federazione nazionale fascista delle casse di risparmio), promana da un atto di data relativamente recente, il 1938, per opera di Mussolini (regio decreto-legge

24 febbraio 1938, n. 204, convertito dalla legge n. 778 del 1938). Va però anche ricordato che per effetto della cosiddetta «legge Amato» il sistema delle casse di risparmio, per evitare l'esclusivo ricorso al metodo della cooptazione, deve aprirsi a nuovi soci (nelle misura del 30 per cento) di nomina delle realtà locali: realtà - è nella natura delle cose - che spesso presentano articolazioni civili e politiche ben più varie e ricche di quelle imposte dal centro e che non possono emergere se schiacciate dal potere di nomina centrale.

Per quanto riguarda, invece, gli enti e le banche di rilievo nazionale si propone che la proposta di nomina da parte del Governo sia vagliata dalle Commissioni parlamentari competenti in seduta pubblica (con circuito

televisivo) in presenza del candidato, che deve rispondere alle domande dei Commissari. La maggiore trasparenza introdotta da tale procedura insieme al limitato numero dei casi che dovrebbero sottostare ad essa, potrebbe garantire che i nominandi non siano del tutto «impresentabili».

Si propone anche di riprendere una proposta di legge d'iniziativa dei deputati Minervini ed altri del maggio 1985 (atto Camera n. 2917) per cui, al fine di non consentire più lo scandaloso regime della *prorogatio*, si preveda che la cessazione dall'ufficio per scadenza del termine delle persone alle quali spettano poteri di amministrazione negli enti pubblici (anche creditizi) abbia efficacia immediata e che sia escluso ogni provvedimento di proroga.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Delega al Governo)

1. Il Governo è delegato ad emanare uno o più decreti legislativi al fine del riordino delle nomine negli enti pubblici economici.

Art. 2.

(Principi e criteri direttivi)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 1 si conformano ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) abrogare gli articoli del codice civile 2458, concernente la facoltà di nomina di uno o più amministratori o sindaci da parte dello Stato o di enti pubblici nel caso di loro partecipazioni azionarie; 2459, concernente le nomine di uno o più amministratori o sindaci anche in mancanza di partecipazione azionaria da parte dello Stato o di enti pubblici; 2460, concernente la scelta del presidente del collegio sindacale tra i sindaci nominati dallo Stato; 2461, concernente le norme applicabili alle società per azioni d'interesse nazionale, compatibilmente con le disposizioni delle leggi speciali;

b) abrogare le norme di legge che dispongono la partecipazione agli organi di amministrazione degli enti pubblici economici di persone chiamate a farne parte in virtù:

- 1) della titolarità di altro ufficio;
- 2) di appartenenza ad altre amministrazioni pubbliche, anche territoriali;
- 3) di rappresentanza di categorie di operatori di settori economici e produttivi;
- 4) di rappresentanza del personale dell'ente pubblico stesso, rimettendo il relativo potere di nomina agli statuti degli enti;

c) escludere il regime di *prorogatio* disponendo, al riguardo, sia la cessazione dall'ufficio per scadenza del termine delle persone alle quali spettano poteri di amministrazione negli enti pubblici economici, anche creditizi, sia la necessaria efficacia immediata di tale cessazione, con esclusione di ogni provvedimento di proroga;

d) riconoscere agli enti di promozione per lo sviluppo del Mezzogiorno piena autonomia statutaria, previa l'abrogazione dell'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica 28 febbraio 1987, n. 58. Gli amministratori di tali enti sono nominati dalla assemblea dei partecipanti al capitale o alla dotazione finanziaria degli enti stessi come individuati dall'articolo 6, comma 3, della legge 1° marzo 1986, n. 64. Il direttore generale, nel caso sia previsto dallo statuto, è nominato dal consiglio di amministrazione o dall'organo statutario equivalente;

e) abrogare il regio decreto-legge 24 febbraio 1938, n. 204, convertito dalla legge 3 giugno 1938, n. 778, e prevedere che nel caso degli enti di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, il potere di nomina del presidente e del vice presidente sia attribuito al consiglio di amministrazione degli enti stessi o all'organo statutario equivalente. In ogni caso, ove previsto dallo statuto, il direttore generale (o il provveditore) di tali enti è nominato dal consiglio di amministrazione o dall'organo statutario equivalente. La nomina degli amministratori non può essere fatta per un periodo superiore a tre anni;

f) applicare gli stessi principi e le stesse regole di cui alle precedenti lettere a), b), c), d) ed e) alle società bancarie nelle quali gli enti pubblici detengano partecipazioni di controllo o che risultino, ai sensi della legge 30 luglio 1990, n. 218, costituite in società per azioni per effetto di trasformazione o di conferimento da parte di enti pubblici creditizi o di fusione;

g) abrogare le lettere c) ed e) dell'articolo 12, comma 1, del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, e prevedere la incompatibilità tra componente del comita-

to di gestione od organo equivalente dell'ente creditizio conferente e componente del consiglio di amministrazione o dell'organo di controllo della società bancaria conferitaria;

h) dichiarare l'inefficacia delle clausole statutarie incompatibili con le disposizioni di cui alle lettere a), b), c), d), e), f) e g);

i) prevedere, a modifica della legge 24 gennaio 1978, n. 14, i casi di rilievo nazionale in cui la nomina dei presidenti e dei vice presidenti debba essere sottoposta, al fine della emanazione del parere di cui alla legge precitata, ad audizione preventiva del candidato da parte delle Commissioni parlamentari competenti, in discussione pubblica aperta al circuito radio-televisivo.

Art. 3.

(Procedure per l'attuazione della delega)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 sono emanati dal Governo entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro del tesoro di concerto con il Ministro delle partecipazioni statali.

2. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1 sono trasmessi ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, perchè su di essi sia espresso, entro trenta giorni dalla data di trasmissione, il parere delle Commissioni permanenti competenti per materia.