

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **FASSINO, FORTE, ALIVERTI**
e **MALAGODI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 6 AGOSTO 1987

Interpretazione autentica degli articoli 3 e 3-bis del decreto-legge 16 febbraio 1987, n. 27, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 1987, n. 148, recante: «Misure urgenti in materia di enti di gestione fiduciaria»

ONOREVOLI SENATORI. — Come è noto, la legge 13 aprile 1987, n. 148, che ha convertito in legge, con modificazioni, il decreto-legge 16 febbraio 1987, n. 27, recante: «Misure urgenti in materia di enti di gestione fiduciaria», ha previsto l'abrogazione degli enti predetti, seppur entro un certo periodo.

È bene ricordare che gli enti di gestione fiduciaria, tra l'altro in epoca recente di poco anteriore alla citata legge di abrogazione, furono oggetto di varie iniziative.

Il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, con suo decreto del 29 giugno 1984, costituì una commissione di studio con il compito di formulare eventuali proposte di modificazione della normativa esistente.

Agli atti di quella commissione non risultano proposte di abrogazione degli enti.

Il 6 maggio 1985, i deputati Abete, Viscardi, Colzi, Colucci, Pellicanò, Cuojati, Facchetti, Bianchini, Sangalli, Armellin, Bonferroni, Briccola, Bruni, Ferrari Silvestro, Merloni e Merolli presentarono alla Camera la proposta di legge n. 2865, diretta non già all'abrogazione, bensì alla revisione della legislazione su detti enti.

Il 5 giugno 1986 il Governo emanò il decreto-legge n. 233, convertito poi dalla legge 1° agosto 1986, n. 430; dalla relazione al decreto-legge si evince che l'indirizzo del Governo si era frattanto volto ad espungere dall'ordinamento gli enti in questione, mediante una loro pura e semplice abrogazione.

Le ragioni addotte sono (opportunamente) definite, nella relazione, in termini assolutamente tecnici; il successivo decreto-legge n. 27 del 16 febbraio 1987 ha disposto, necessariamente prospettandone l'urgenza, l'abrogazione degli enti di gestione fiduciaria.

Va comunque ricordato che - nel formulare in Commissione un emendamento sostanzialmente restrittivo della libertà operativa degli enti nel periodo transitorio - i proponenti, adducendo pericoli derivanti dall'attività dei medesimi, hanno tuttavia affermato che «... fortunatamente vi è stata anche la corretta azione di imprenditori che non hanno dato luogo a situazioni di illegalità».

Ora, se si considera che gli enti autorizzati sono stati solo tre (tutti, per lunghi anni, hanno emesso lo stesso tipo di titoli secondo un modello preventivamente approvato dalla pubblica amministrazione; titoli che sono erroneamente stati definiti come atipici) e che non risultano mai adottati a loro carico provvedimenti di natura amministrativa a carattere correttivo o sanzionatorio, mentre i conflitti sorti successivamente con l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (Isvap) hanno sempre avuto natura interpretativa in ordine a prescrizioni impartite dalla stessa Isvap a tutta la categoria e che, in ogni caso, sono state accolte di fatto e non hanno mai prodotto la contestazione di specifici atti illegittimi o semplicemente illeciti, ovvero, ciò che più conta, di inadempimenti degli obblighi verso i fiduciari o i terzi, si deve necessariamente concludere che la condizione di correttezza non può essere riferita a taluno degli imprenditori, ma involge un giudizio complessivo riferito a tutta la categoria, indipendentemente dalla fondatezza o meno di esso.

Di ciò si ha ulteriore riprova leggendo i verbali ispettivi della Direzione generale delle assicurazioni private e di interesse collettivo del Ministero e esaminando lo stesso comportamento della Banca d'Italia che non è, a quel che risulta, mai intervenuta presso gli enti con provvedimenti disciplinari, che sarebbero stati d'obbligo se l'attività di questi avesse in concreto sotteso una forma di attività bancaria, ma nemmeno di critica amministrativa, anche se perfettamente informata dell'attività

degli enti autorizzati per effetto degli articoli 11, 12 e 13 della legge 23 marzo 1983, n. 77. Del resto, non sono stati citati, a sostegno di timori più volte espressi, concreti casi di liti o insolvenze degli enti con i propri fiduciari o con terzi; nè risulta che siano stati fatti mai concreti riferimenti a fatti storici relativi a turbative di mercato.

Si è costretti quindi a dire che la scelta delle motivazioni non ha illuminato di chiarezza il provvedimento legislativo, anzi lo ha dominato creando, fra l'altro, le ambiguità che con gli articoli 1, 2, 3 e 4 del presente disegno di legge si intendono eliminare.

Non si è potuta evitare la breve analisi storica perchè, si ripete, le imperfezioni della legge traggono motivo da tali precedenti, la cui illustrazione permette di comprendere compiutamente il senso delle correzioni che costituiscono la finalità del presente disegno di legge.

Riassumendo, il decreto-legge 16 febbraio 1987, n. 27, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 1987, n. 148, recante: «Misure urgenti in materia di enti di gestione fiduciaria», presenta una serie di enunciati insufficientemente chiari e/o addirittura contraddittori, come è stato persino rilevato in sede parlamentare durante la sua discussione (cfr. intervento del senatore Felicetti nella seduta del Senato del 10 aprile 1987).

Per questi motivi, come meglio sarà evidenziato in seguito, si rende opportuno approvare un disegno di legge, il quale - sotto la forma dell'interpretazione autentica - chiarisca il significato di una serie di disposizioni contenute nel decreto-legge citato. Infatti, le norme di interpretazione autentica si presentano aderenti rispetto al testo già approvato, costituendo quasi un'appendice migliorativa, e, inoltre, trovano la loro *ratio essendi* proprio nell'esigenza di chiarire disposizioni che altrimenti, proprio per la loro insufficiente precisione e/o ambiguità, rischierebbero di provocare o l'insorgere di una mole eccessiva di liti contenziose tra i privati, oppure addirittura contrasti giurisprudenziali. In altre parole - mentre è incontrovertibile che, più di ogni altra, una attività finanziaria alimentata con raccolta di risparmio, e perciò sottoposta a tutela, esige testi normativi scevri da duplicità - si constata che, al contrario, in questo caso,

le anfibologie appaiono tali da poter ingenerare notevoli incertezze e confusioni. Perciò sembra indispensabile l'interpretazione autentica chiara e univoca del significato del disposto legislativo in principal luogo relativamente a quattro punti, uno dei quali riguarda esclusivamente le società fiduciarie *ex* legge 23 novembre 1939, n. 1966, mentre tre altri riguardano gli enti di gestione fiduciaria *ex* articolo 45 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 1959, n. 449.

A) Disposizioni del decreto-legge 16 febbraio 1987, n. 27, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 1987, n. 148, inerenti alle società e agli enti che, senza essere autorizzati ai sensi della legge 23 novembre 1939, n. 1966, svolgono attività propria di società fiduciaria.

Articolo 1. - L'articolo 3-bis del citato decreto-legge prevede la liquidazione coatta amministrativa, previa contestazione degli addebiti, per «le società e gli enti che, senza essere autorizzati ai sensi della legge 23 novembre 1939, n. 1966, svolgono attività propria di società fiduciaria».

La *ratio legis* - volta a prevedere sufficienti livelli di controllo e di garanzia nei confronti delle società fiduciarie - sembrerebbe escludere che fra i destinatari della norma possano essere compresi gli istituti di credito, per i quali vigono speciali norme in riconoscimento della peculiarità e tipicità dell'oggetto sociale; istituti di credito che gestiscono patrimoni mobiliari semplicemente come servizio squisitamente accessorio e sono altresì sottoposti allo specifico intervento dell'organo preposto alla vigilanza bancaria (in tal senso si è sostanzialmente espresso anche il relatore, senatore Fiocchi, nella seduta del Senato del 10 aprile 1987).

Inoltre, la richiamata disposizione dovrebbe essere interpretata in via sistematica con l'articolo 1 del decreto-legge n. 233 del 1986, convertito dalla legge n. 430 del 1986 (recante disposizioni sugli enti di gestione fiduciaria), che prevede la liquidazione coatta amministrativa delle società fiduciarie e di revisione di cui alla legge n. 1966 del 1939, nei confronti delle quali venga revocata l'autorizzazione o dichiarato lo stato di insolvenza; e, inoltre, con

l'articolo 2 dello stesso decreto-legge n. 27 del 1987, che prevede la liquidazione coatta amministrativa per gli enti di gestione fiduciaria, autorizzati ai sensi del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 449 del 1959, che non svolgono operazioni per conto dei fiducianti alla data di entrata in vigore della legge. Per cui, ai sensi del combinato disposto delle richiamate norme, i loro destinatari sembrerebbero rinvenirsi, da un lato, nelle società autorizzate *ex* legge n. 1966 del 1939 e, dall'altro, nelle società che, non dotate di alcuna autorizzazione, svolgono attività propria di questo genere.

Senonchè - volendo prescindere dalle menzionate ricostruzioni ermeneutiche - nella sua stretta interpretazione letterale, l'articolo 3-bis potrebbe essere riferito, per quanto attiene alla sua applicazione, a tutti gli enti e le società che svolgono attività propria di società fiduciaria, comunque senza essere dotati della specifica autorizzazione di cui alla legge n. 1966 del 1939.

Perciò, è opportuno stabilire il criterio interpretativo per cui si considerino esclusi dalle previsioni di cui al citato articolo 3-bis tutti gli enti che esercitano attività propria di società fiduciaria, se in virtù di una qualsiasi autorizzazione prevista legislativamente.

B) Disposizioni del decreto-legge 16 febbraio 1987, n. 27, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 13 aprile 1987 sugli enti che hanno per oggetto la gestione fiduciaria dei beni conferiti da terzi - *ex* articolo 45 del testo unico approvato con il decreto del Presidente della Repubblica n. 449 del 13 febbraio 1959.

Articolo 2. - Il comma 3 dell'articolo 3 del citato decreto-legge n. 27 del 1987 dà facoltà agli enti di gestione fiduciaria di «compiere nuove operazioni, la cui durata comunque non può eccedere i termini di cui al comma 2, esclusivamente per obiettive esigenze di equilibrio della gestione»; mentre il comma 2-ter dà facoltà ai predetti istituti di continuare a dare esecuzione alle operazioni iniziate, anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto, fino alla loro originaria scadenza. Si ricorda inoltre che nel citato comma 2 dell'articolo 3 (che fissa in due anni il periodo

entro cui gli enti debbono assumere la forma di società per azioni e modificare il proprio oggetto sociale, ovvero deliberare il proprio scioglimento) fu soppressa in sede parlamentare la frase, originariamente presente nel decreto: «o nel più lungo termine corrispondente alla scadenza delle operazioni che siano in corso alla data predetta».

Quindi, il periodo entro cui effettuare le citate regolamentazioni non appare fissato in maniera chiara. Si potrebbe infatti ritenere - volendo interpretare in maniera sistematica le norme richiamate sopra - che il termine per la regolamentazione resti comunque fissato nell'esplicitato periodo di due anni.

Ma si rende doveroso - anche ragionando della circostanza che il predetto emendamento soppessivo è stato approvato in Commissione, mentre l'articolo 3-bis è stato introdotto successivamente dall'Assemblea della Camera - consentire che gli enti possano, se pur al limitato fine di esaurire le operazioni iniziate, avere la facoltà di provvedere alle dovute regolamentazioni nel più lungo termine (rispetto al biennio), connesso a queste ultime operazioni.

Potendo gli enti anche deliberare il proprio scioglimento, apparirebbe logicamente assurdo permettere di dare esecuzione alle operazioni iniziate fino alla loro originaria scadenza e, contemporaneamente, restringere in due anni il termine entro cui può essere deliberato lo scioglimento dell'ente. Inoltre, la stessa facoltà di effettuare nuove operazioni per l'equilibrio della gestione, che è naturalmente connessa alle operazioni in corso, deve essere consentita nel più lungo periodo necessario per queste ultime operazioni.

Per queste ragioni - onde evitare l'incongruità di fissare in due anni il termine entro cui effettuare le previste regolarizzazioni o il periodo entro cui compiere nuove operazioni connesse alla gestione, e poi contemporaneamente stabilire la possibilità di continuare a dar corso alle operazioni iniziate sino alla loro naturale scadenza - si rende opportuno precisare che i termini stabiliti dall'articolo 3, comma 3, debbono intendersi riferiti, in maniera sistematica, a quelli di cui al comma 2 ed al comma 2-ter, vale a dire alla data di scadenza originaria dei contratti già assunti

anteriamente alla data di entrata in vigore del decreto-legge in questione.

Articolo 3. - Il citato comma 2 dell'articolo 3 obbliga gli enti ad assumere la forma di società per azioni. Ai sensi del combinato disposto degli articoli 1, 3, 18, primo comma, e 45 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 1959, n. 449, gli enti di gestione fiduciaria potevano avere la forma di società per azioni, o di società cooperative o di mutua assicurazione. Dal momento che non risultano esistenti enti con queste ultime due forme societarie, nè è possibile istituire nuovi enti di gestione fiduciaria, visto che sono aboliti, non sarebbero comprensibili la *ratio* ed i soggetti destinatari della norma stessa.

Si tratta più precisamente di una *questio facti*, che non è evidentemente possibile accertare, nè il legislatore avrebbe potuto farlo, nel momento in cui approvava l'emendamento riguardante la nuova forma giuridica che gli enti non sciolti dovranno avere (cfr. la seduta delle Commissioni riunite VI e XII della Camera dei deputati, tenuta l'11 marzo 1987).

Comunque - ove fosse accertata, oppure, in ogni caso, per prevenire l'eventualità che venisse accertata (e quindi volendo preliminarmente intervenire) - anche al fine di rispettare il principio generale della conservazione degli atti giuridici, per cui è necessario, quando occorre, precisare il significato di norme altrimenti qualificabili come «inutili» od «inapplicabili», non può che risultare opportuna l'intenzione di precisare il significato della norma richiamata, attribuendole una portata applicativa facilmente individuabile.

A tal fine, si dovrebbe precisare che gli enti debbono comunque «mantenere» la forma di società per azioni, anche se sia, nel frattempo, in virtù della scadenza del biennio, mutato l'oggetto sociale, e comunque fino all'esaurimento dei contratti assunti in qualità di enti di gestione fiduciaria.

Articolo 4. - Il comma 1 dell'articolo 3 prescrive che gli enti, i quali hanno per oggetto la gestione fiduciaria dei beni conferiti da terzi, autorizzati ai sensi dell'articolo 45 del testo unico approvato con decreto del Presi-

dente della Repubblica n. 449 del 1959, svolgenti operazioni per conto dei fiduciari, devono vincolare in favore dei fiduciari stessi i beni o i diritti, per ammontare corrispondente alla riserva matematica.

La disposizione si presta ad interpretazioni ambigue: si potrebbe infatti ritenere che la formazione della predetta riserva matematica debba essere effettuata comunque, anche per quelle operazioni degli enti che tecnicamente non la imponessero o, addirittura, non la consentissero.

È opportuno quindi - al fine di evitare applicazioni in contrasto con la normativa complessivamente vigente - precisare, con apposita norma di interpretazione autentica, che beni o diritti debbono essere vincolati in favore dei fiduciari per un ammontare corrispondente alla riserva matematica in quelle ipotesi in cui sussistano gli elementi tecnici che consentano e, quindi, impongano la riserva matematica stessa, facendo esattamente riferimento alle disposizioni legislative attualmente vigenti in proposito.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. L'articolo 3-*bis* del decreto-legge 16 febbraio 1987, n. 27, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 1987, n. 148, deve intendersi nel senso che le disposizioni ivi contenute non si applicano alle società ed enti che esercitano attività propria di società fiduciaria sulla base di un'autorizzazione prevista legislativamente.

Art. 2.

1. L'articolo 3 del decreto-legge 16 febbraio 1987, n. 27, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 1987, n. 148, deve intendersi nel senso che la durata delle nuove operazioni, che gli enti che hanno per oggetto la gestione fiduciaria dei beni conferiti dai terzi possono eccezionalmente compiere, esclusivamente per obiettive esigenze di equilibrio della gestione, previa autorizzazione del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, sentito l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (Isvap), non può eccedere i termini di cui ai commi 2 e 2-*ter* del citato articolo 3, e quindi il termine massimo dato dalla scadenza originaria delle operazioni iniziate anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto-legge 16 febbraio 1987, n. 27, e continuate ai sensi dello stesso comma 2-*ter* del citato articolo 3.

Art. 3.

1. L'articolo 3, comma 2, del decreto-legge 16 febbraio 1987, n. 27, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 1987, n. 148, deve intendersi nel senso che gli enti che hanno per oggetto la gestione fiduciaria dei beni conferiti da terzi, autorizzati ai sensi dell'articolo 45 del

testo unico delle leggi sull'esercizio delle assicurazioni private, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 1959, n. 449, che svolgevano alla data dell'entrata in vigore del decreto-legge 16 febbraio 1987, n. 27, operazioni per conto dei fiducianti, debbono comunque mantenere la forma di società per azioni, anche se sia, nel frattempo, in virtù della scadenza del biennio, mutato l'oggetto sociale, e comunque fino ad esaurimento dei contratti assunti in qualità di enti di gestione fiduciaria.

Art. 4.

1. L'articolo 3, comma 1, del decreto-legge 16 febbraio 1987, n. 27, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 1987, n. 148, deve intendersi nel senso che gli enti che hanno per oggetto la gestione fiduciaria dei beni conferiti da terzi, autorizzati ai sensi dell'articolo 45 del testo unico delle leggi sull'esercizio delle assicurazioni private, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 1959, n. 449, che svolgevano alla data dell'entrata in vigore del decreto-legge 16 febbraio 1987, n. 27, operazioni per conto dei fiducianti, devono vincolare in favore dei fiducianti stessi, per ammontare corrispondente alla riserva matematica, anche in deroga alle vigenti disposizioni di legge, i beni o i diritti che abbiano in patrimonio, limitatamente alle operazioni compiute dagli enti per le quali sussistano gli elementi tecnici che impongono la costituzione della riserva matematica stessa.