

(N. 919)

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori GRASSINI, BARTOLOMEI, SEGNANA, ANDREATTA, LONGO, ASSIRELLI, RICCI, ALETTI, RUFFINO, BAUSI, NOÈ, MANCINO, GIOVANNIELLO, PACINI, CARBONI, MURMURA, BOMPIANI, ROMEI, ORLANDO, MARTINAZZOLI e CAROLLO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 6 OTTOBRE 1977

Amministrazione degli istituti di credito di diritto pubblico
e nomine relative

ONOREVOLI SENATORI. — È ormai di tutta evidenza — e lo testimoniano i ritardi ed i contrasti con cui il potere esecutivo procede alle nomine di sua competenza — che il problema delle scelte degli amministratori degli istituti di credito a carattere pubblico non può trovare soluzioni adeguate nell'ambito delle normative attuali.

D'altro canto non si può negare che la crescente attenzione dei partiti a questo problema rischia di accentuare il grado di politicizzazione del sistema creditizio, a tutto danno di quei criteri di competenza e di professionalità oggi più necessari che nel passato. Se, infatti, funzione essenziale degli istituti di credito è non solo il finanziamento dell'economia, ma anche la selezione delle iniziative valide da quelle che tali non sono, lo svolgimento di una tale funzione è tanto più delicato ed essenziale quando,

come nel momento presente, le risorse disponibili sono più scarse e destinate a rimanere tali anche nel vicino futuro e richiede, pertanto, un grado di professionalità particolarmente qualificato. L'intromissione di elementi non rigidamente economici, quale inevitabilmente si verifica allorchè le scelte delle persone sono compiute sulla base di vere o presunte fedeltà a questa o quella parte, porta a trasferire anche nei criteri di selezione del credito fattori estranei alla validità imprenditoriale della singola iniziativa. Ne deriva, a lungo andare, una allocazione di risorse non conforme agli interessi di sviluppo di tutta la collettività nazionale.

Professionalità e competenza non sono, peraltro, sufficienti garanzie di servizio del pubblico bene, se non accompagnate da un reale distacco da interessi personali e se il processo di selezione dei dirigenti non viene

in qualche modo decentrato onde poter tener conto delle tradizioni e delle peculiarità di ciascun istituto.

Nel tentativo di risolvere tutti questi aspetti, il presente disegno di legge si pone l'obiettivo di modificare radicalmente il sistema di selezione della dirigenza degli istituti di credito pubblici ordinari o speciali, in duplice direzione. Da un parte si modificano gli attuali organi previsti dal codice civile e dagli statuti o leggi speciali, mediante l'introduzione, sulla scorta di quanto avviene in alcuni Paesi esteri e del progetto di società europea approvato dalla Commissione della CEE, del consiglio di sorveglianza, i cui compiti, come si vedrà tra breve, sono fissati in modo tale da farne un organo non amministrativo. Dall'altra, si impone la scelta dei componenti di questo organo tra persone che abbiano una specifica competenza in materia bancaria o economica e siano per età non più direttamente interessati all'amministrazione attiva: attraverso la creazione di questo « consiglio degli anziani » e l'attribuzione ad esso di ampi poteri di selezione e controllo, ci si augura di poter arrestare il processo di decadenza del sistema creditizio, decadenza che rischia di accentuarsi se, come pare, l'intervento politico anzichè tutore di interessi generali, come dovrebbe essere, si trasforma in una attribuzione di « spoglie » a gruppi o sottogruppi che del potere loro attribuito fanno una ragione di sopravvivenza.

Ciò premesso, passiamo ad illustrare i singoli articoli.

L'articolo 1 delimita il campo di applicazione della legge: si tratta degli istituti di credito e delle banche di diritto pubblico previsti dagli articoli 25 e 41 della legge bancaria che viene così, per la prima volta in quarant'anni, ad essere modificata, intaccando un tabù culturale e pratico. Non si è ritenuto opportuno estendere il nuovo metodo di selezione della dirigenza alle banche di interesse nazionale perchè, semmai, il problema ad esso relativo dovrà essere affrontato in sede di riforma del sistema delle partecipazioni statali e perchè, avendo le stesse natura di società per azioni, si

sarebbero posti delicati problemi di principio.

L'articolo 2, oltre a stabilire la sostituzione del collegio sindacale con il consiglio di sorveglianza e del consiglio d'amministrazione con il comitato di direzione, le cui rispettive competenze vengono — peraltro — regolate nei successivi articoli, cerca di affrontare la questione dell'unificazione di una materia oggi disciplinata in modi assai poco uniformi che discendono dalla lunga tradizione storica attraverso la quale si è venuto formando il settore creditizio pubblico in Italia. Così vi sono istituti di diritto pubblico, ad esempio la Banca nazionale del lavoro, cui manca l'assemblea dei soci, le cui funzioni essenziali, come l'approvazione del bilancio, sono assorbite dal consiglio d'amministrazione. Attraverso la creazione di un consiglio generale (la denominazione è la stessa oggi in vigore nel Banco di Napoli, proprio per salvaguardare, per quanto possibile, le tradizioni) si tende a conservare un organo autonomo per svolgere le funzioni che secondo il codice civile sono di pertinenza dell'assemblea. Va qui sottolineato che, anzichè scendere in una dettagliata casistica, si è preferito, con l'articolo 8, stabilire che gli statuti andranno modificati per adeguarli ai principi della legge, rispettando le regole proprie di ciascuno istituto.

L'articolo 3 è uno dei due punti innovatori della legge e regola i poteri del consiglio di sorveglianza aggiungendo ai controlli del collegio sindacale previsti dal codice civile quello del rispetto degli indirizzi programmatici e di esame del bilancio (oggi il collegio sindacale si limita ad accertare la concordanza tra scritture contabili e bilancio). Il consiglio, inoltre, procede alla nomina del presidente e del direttore generale. Le massime cariche esecutive vengono così sottratte, mediante lo schermo della nomina da parte del consiglio di sorveglianza, al processo di politicizzazione cui si è in precedenza fatto riferimento. Si è, peraltro, provveduto a porre un preciso limite di tempo (30 giorni) per

l'effettuazione delle nomine in questione, sia per evitare situazioni di stallo interno, sia perchè non è da escludere *a priori* che possano verificarsi collegamenti esterni tra due o più istituti per dar luogo a condizionamenti reciproci che, come l'esperienza insegna, si protraggono nel tempo favorendo regimi di proroga incompatibili con il buon funzionamento degli istituti. Si è, al riguardo, ritenuto opportuno non solo di stabilire la decadenza del consiglio di sorveglianza che, non riuscendo ad assolvere ad uno dei suoi compiti fondamentali, abbia mostrato una palese carenza di funzionalità, ma anche di accogliere il suggerimento contenuto nell'ultima relazione del governatore della Banca d'Italia di attribuire alla massima autorità creditizia un potere eccezionale di surroga. È certamente auspicabile che a tale potere si debba far ricorso solo in rarissimi casi, ma nel predisporre un sistema non poteva farsi a meno di prevedere anche ipotesi negative che richiedano interventi straordinari.

L'articolo 4 introduce gli indirizzi programmatici che debbono essere approvati dall'assemblea del consiglio generale, come nuovo elemento di guida degli istituti di credito pubblici. Tale innovazione ha un duplice scopo. Da un lato si assiste sempre più ad una progressiva riduzione delle diversità che in passato hanno giustificato l'esistenza di una molteplicità di istituti creditizi di natura pubblicistica: attraverso l'adozione di indirizzi programmatici formali si può (non necessariamente si deve) restituire a ciascun istituto ruoli peculiari in relazione agli andamenti economici generali e locali (così un istituto si dovrà orientare verso la piccola impresa ed un altro verso le imprese esportatrici e così via). Dall'altro lato, nel momento in cui si è attribuito un carattere di professionalità all'amministrazione attiva della banca pubblica, è parso logico attribuire ad un organo non professionale, come quello assembleare, il compito di fissare gli indirizzi entro il cui ambito la professionalità deve svolgersi.

L'articolo 5 disciplina la nomina del consiglio di sorveglianza. Si è ritenuto al riguardo di individuare una soluzione intermedia tra le regole vigenti, che quasi sempre attribuiscono al Ministro del tesoro ed al Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio la nomina del presidente e di altri amministratori, e l'esigenza che siano l'assemblea dei soci od il consiglio generale, che normalmente esprimono « le tradizioni » dell'istituto, a scegliere i componenti del consiglio di sorveglianza. Così, per gli istituti a carattere nazionale, tre membri sono scelti dal Ministro del tesoro, tre dall'assemblea o consiglio generale ed, infine, a garanzia di equilibrio, uno dalla Regione. Negli istituti a carattere provinciale o comunale, si è ritenuto opportuno modificare a favore di un rappresentante elettivo della comunità locale (provincia e comune) i poteri di nomina della Regione. È inoltre stabilito che i membri del consiglio di sorveglianza non possono restare in carica per oltre un quadriennio nel medesimo istituto, al fine di accentuare il carattere di controllo dell'organo e di evitare le incrostazioni e possibili prevaricazioni che potrebbero sorgere dalla lunga permanenza in posizione di controllo. In questo stesso spirito di separazione tra organo di amministrazione ed organo di controllo, il presidente partecipa al consiglio di sorveglianza, ma senza diritto di voto proprio. Si è, inoltre, stabilito che nella prima applicazione della legge una parte dei componenti durino in carica un solo biennio: in questo modo il consiglio di sorveglianza, pur rinnovandosi nella composizione, mantiene una certa continuità. Per questo stesso motivo il componente designato dall'ente locale resta in carica per un triennio, in modo da mantenere — per quanto possibile — una posizione di equilibrio tra i vari componenti.

L'articolo 6, che costituisce il secondo punto di maggior innovazione del presente disegno di legge, stabilisce i requisiti oggettivi che devono possedere i membri del consiglio di vigilanza. In primo luogo è stato affermato un criterio di anzianità che è stato identificato in 60 anni: età che ancora

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

consente ai più di dedicare la propria intelligenza ed esperienza ad un'attività che per sua natura non è tanto assorbente e continuativa quanto il normale lavoro, ma che di sicuro richiede lucidità e tempo.

Quanto ai requisiti professionali, sono stati scelti quattro tipi di esperienze diverse, avendo cura di stabilire che in nessun consiglio di sorveglianza siedano più di due componenti di una medesima provenienza, proprio per garantire che non si creino degli squilibri. Si sono inclusi i professori di università delle materie economiche e giuridiche attinenti all'attività bancaria, perchè anche dagli studiosi può venire un contributo di esperienza prezioso. Per gli ex dirigenti di banca, è superfluo ogni commento.

L'articolo specifica « che abbiano effettivamente operato nel settore creditizio », perchè possono darsi casi di dirigenti di grandi istituti di credito che abbiano svolto tutta la loro carriera in attività particolari, ad esempio l'amministrazione degli immobili, e quindi siano scarsamente competenti sui reali problemi del credito. Si è, poi, stabilito che essi debbano avere ricoperto tale carica per almeno un decennio, al fine di evitare persone che abbiano ricevuto una promozione al termine della carriera come ricompensa per una dignitosa ma non brillante capacità professionale. La terza categoria di eleggibili sono gli ex dirigenti industriali: a differenza di quanto è stabilito per i dirigenti bancari, si è ritenuto opportuno, ai fini della professionalità, di distinguere in funzione della dimensione dell'azienda in cui si è lavorato. Si è posto innanzitutto un limite minimo di impresa o gruppo (infatti limitare alle sole imprese avrebbe significato non tener conto di un importante dato della realtà odierna) di 500 addetti, per evitare che siano eleggibili persone la cui professionalità si è sviluppata in attività minori che non hanno fornito l'ampiezza di esperienza necessaria per i delicati compiti di controllo di un istituto creditizio. Si è, inoltre, distinto tra imprese o gruppi con più o meno di 5.000 addetti, ponendo come requisito di eleggibilità un diverso livello di carriera: nelle minori imprese si è rite-

nuto necessario il raggiungimento del vertice, nelle altre — ove la selezione è più dura — di una posizione di responsabilità. Tuttavia, poichè esistono molti istituti bancari di diritto pubblico aventi un'importanza locale, si è tenuto presente che in molte province non esistono imprese industriali di grandi dimensioni e si è perciò ridotta la dimensione in funzione del carattere dell'istituto.

Per gli imprenditori agricoli e commerciali, invece, non si è ritenuto opportuno stabilire delle norme dimensionali, sia per la difficoltà oggettiva a valutare in base a tali parametri, sia perchè specialmente negli istituti a carattere locale è importante una presenza di categorie che costituiscono il grosso della clientela e dei depositanti.

Certamente la rigida prescrizione della qualifica professionale esclude dall'eleggibilità persone che, pur non rispondendo ai prescritti requisiti, possono avere capacità non superflue; ma, dal momento che uno degli obiettivi del presente disegno di legge è quello di spolitizzare le nomine bancarie, lasciare troppo ampia discrezionalità avrebbe rischiato di vanificare questo proposito essenziale. Meglio, quando si tratta di interessi generali, non utilizzare una persona capace che essere costretti ad impegnare dieci incapaci.

L'articolo 7 regola la composizione del comitato di direzione, lasciandola praticamente alla responsabilità del consiglio di sorveglianza. Questo per due ordini di considerazioni: in primo luogo ogni banca ha tradizioni ed esigenze diverse; sarebbe uno spreco di risorse cercare di ricondurle tutte ad un unico modello. In secondo luogo le situazioni organizzative sono per loro natura mutevoli: nella realtà delle imprese i comitati vengono continuamente modificati in funzione delle esigenze e delle personalità.

Per quanto, invece, concerne la nomina, non si è ritenuto opportuno adottare il sistema previsto dallo statuto di società europea della CEE che attribuisce al consiglio di sorveglianza ogni potere in materia. Si sarebbe in tal caso corso il rischio di una eccessiva commistione tra compiti di ammi-

nistrazione attiva e funzioni di controllo. Per questo si è affidata la scelta dei componenti il consiglio di direzione ai due uomini responsabili dell'amministrazione attiva dell'istituto di credito, presidente e direttore generale, attribuendo peraltro al consiglio di sorveglianza un diritto di approvazione perchè attraverso una procedura complessa si possa ottenere il necessario equilibrio.

È forse superfluo sottolineare che la norma in esame non fa che legalizzare e regolarizzare quanto avviene in via di fatto nelle banche. Nella quasi totalità di queste, infatti, le decisioni reali, ed in particolare le decisioni di fido per quel che ci concerne in questa sede, sono assunte dai dirigenti, anche se la responsabilità formale è dei consigli di amministrazione che nelle brevi sedute altro non fanno, di norma, che avallare le decisioni già assunte dalla « tecnostuttura » della banca stessa. Quindi con il sistema proposto si avrebbe almeno il vantaggio di una maggiore responsabilizzazione.

L'articolo 8 dispone una delega per rendere omogenei alla nuova normativa gli sta-

tuti delle istituzioni creditizie regolate dalla presente legge.

Il disegno di legge, come risulta dall'esposizione, è profondamente innovatore e pertanto i proponenti non si nascondono che sia la discussione parlamentare, sia l'esperienza applicativa potranno suggerire integrazioni e modifiche. Tra l'altro l'adozione per la prima volta in Italia di una struttura organizzativa, che in altri Paesi è stata il veicolo per introdurre la partecipazione dei lavoratori al controllo dell'impresa, può rappresentare una sperimentazione preziosa anche ai fini di una miglior valutazione di una tematica che comincia ad affacciarsi anche nel nostro Paese.

Non di meno sembra ai proponenti che il timore del nuovo non debba ancora una volta prevalere e che, sia pur con la coscienza che in futuro, dopo una completa sperimentazione, sarà forse opportuno riconsiderare le singole norme, il sistema proposto possa rappresentare una valida soluzione ad un problema che realmente esiste e, pertanto, lo raccomandano per l'approvazione.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

Le disposizioni di cui ai successivi articoli si applicano agli istituti di credito ed alle banche di diritto pubblico previsti dagli articoli 25 e 41 del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, nonché alle casse di risparmio ed ai monti di credito su pegno di 1^a categoria.

Art. 2.

Negli enti di cui all'articolo 1 il collegio sindacale è sostituito dal consiglio di sorveglianza ed il consiglio di amministrazione è sostituito dal comitato di direzione,

Inoltre, negli enti il cui statuto non preveda un'assemblea dei soci, le funzioni normalmente di competenza di questa sono esercitate da un consiglio generale, composto e nominato secondo quanto previsto nei rispettivi statuti.

Art. 3.

Il consiglio di sorveglianza:

1) esamina i bilanci, predisposti dal comitato di direzione, prima che siano sottoposti all'approvazione dell'assemblea dei soci o del consiglio generale e li accompagna con eventuali osservazioni;

2) nomina il presidente ed il direttore generale dell'ente. Qualora entro trenta giorni dalla vacanza di una delle suddette cariche il consiglio di sorveglianza non abbia provveduto alla nomina, il consiglio stesso decade ed il governatore della Banca d'Italia entro dieci giorni effettua la nomina per la carica vacante;

3) controlla che l'attività dell'ente si svolga in conformità agli indirizzi programmatici di cui al successivo articolo 4;

4) approva le nomine dei componenti il comitato di direzione;

5) compie inoltre tutte le altre attività di controllo previste dall'articolo 2403 del codice civile, esercitando le facoltà ivi previste e procedendo, nel caso di accertate operazioni creditizie non conformi agli indirizzi programmatici ed alle norme di prudenza, alla specifica individuazione dei responsabili per l'applicazione dei provvedimenti che si renderanno, caso per caso, necessari ed opportuni.

Art. 4.

L'assemblea dei soci od il consiglio generale, in aggiunta ai compiti loro affidati dalle vigenti leggi e dai rispettivi statuti, approvano, unitamente al bilancio, gli indirizzi programmatici per l'anno successivo, nell'ambito delle eventuali direttive generali degli organi di vigilanza.

Art. 5.

Il consiglio di sorveglianza è composto da sette membri, oltre al presidente dell'ente, che ne fa parte di diritto ma senza potestà di voto.

Tre componenti del consiglio di sorveglianza sono nominati dal Ministero del tesoro; altri tre sono nominati dall'assemblea dei soci o dal consiglio generale, il settimo è nominato dalla Regione in cui l'istituto ha la sede legale. Anzichè dalla Regione, quando l'istituto abbia sportelli solo in una provincia, od in un comune, il settimo componente del consiglio di sorveglianza è nominato dalla provincia o dal comune.

I membri del consiglio di sorveglianza, ad eccezione di quello designato dall'ente locale che dura in carica un triennio, rimangono in carica per un quadriennio e non possono essere nominati più di una volta nello stesso ente.

I membri nominati dal Ministro del tesoro per la prima volta dopo l'entrata in vigore della presente legge restano in carica per un biennio.

Art. 6.

Possono essere nominati membri del consiglio di sorveglianza, purchè abbiano superato il sessantesimo anno di età:

a) professori universitari di materie economiche o giuridiche attinenti all'attività bancaria;

b) dirigenti di imprese o gruppi industriali che abbiano svolto tali mansioni per almeno dieci anni in imprese con oltre cinquemila dipendenti; presidenti, amministratori delegati o direttori generali di imprese o gruppi industriali che abbiano svolto tali mansioni per almeno dieci anni in imprese o gruppi con oltre cinquecento dipendenti; i suddetti limiti dimensionali sono ridotti alla metà per gli istituti aventi dimensione territoriale provinciale e ad un terzo per quelli aventi dimensione territoriale comunale;

c) dirigenti di banca che abbiano rivestito tale qualifica ed abbiano effettivamente operato nel settore creditizio per almeno dieci anni;

d) imprenditori commerciali od agricoli.

In ciascun consiglio di sorveglianza non potranno essere nominati più di due membri qualificati in base ad una sola delle singole lettere di cui al precedente comma.

Anche il presidente dell'ente deve essere scelto dal consiglio di sorveglianza tra gli appartenenti alle suindicate categorie, prescindendo, però, dal limite di età.

Al presidente spetta la legale rappresentanza dell'ente.

Art. 7.

Il comitato di direzione è composto dal presidente, dal direttore generale, da un numero di dirigenti fissato dal consiglio di sorveglianza. I componenti del comitato di direzione — ciascuno dei quali ha una specifica responsabilità funzionale — vengono assunti con contratti a tempo determinato, su proposta del direttore generale, approvata dal consiglio di sorveglianza e dal presidente. Qualora i componenti il comitato di direzione siano già dipendenti dell'istituto creditizio in questione, il loro rapporto di lavoro può essere sospeso per il periodo di nomina, salvi i diritti relativi all'anzianità.

Spettano al comitato di direzione tutti i poteri di amministrazione dell'ente, incluse la nomina dei dirigenti e la formulazione dei bilanci da sottoporre all'approvazione del consiglio di sorveglianza.

Art. 8.

Entro sei mesi dall'approvazione della presente legge si provvederà a modificare, con le modalità previste dalle norme vigenti, gli statuti degli enti di cui all'articolo 1 onde adeguarli ai principi e alle norme stabilite nei precedenti articoli.