

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4458

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
(CRAXI)

E DAL MINISTRO DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO
(ZANONE)

DI CONCERTO COL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA
(ROGNONI)

E COL MINISTRO DEL TESORO
(GORIA)

—

Conversione in legge del decreto-legge 16 febbraio 1987, n. 27,
recante misure urgenti in materia di enti di gestione fiduciaria

Presentato il 17 febbraio 1987

ONOREVOLI DEPUTATI! — L'articolo 45, del decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 1959, n. 449, testo unico delle leggi sull'esercizio delle assicurazioni private, nel riferirsi, in rubrica, agli « Enti di gestione fiduciaria », prevede al comma 1 che « gli enti, comunque denominati e costituiti, che hanno per oggetto la gestione fiduciaria dei beni conferiti da terzi, corrispondendo utili sulla gestione, sono soggetti alle disposizioni del presente testo unico e del regolamento che disciplinano le imprese e gli enti di capitalizzazione, eccezion fatta per

quelle relative alle riserve tecniche... », e al comma 3 che « gli enti di cui al primo comma possono ottenere l'autorizzazione a corrispondere per tutte le loro operazioni un interesse, anziché una quota di utili. Essi sono in tal caso soggetti alle disposizioni del presente testo unico e del regolamento che disciplinano le imprese e gli enti di capitalizzazione ». Il successivo, ed ultimo, comma 4, prevede che gli enti dell'ultimo tipo possono procedere all'emissione di titoli.

La disciplina, indubbiamente scarna, dell'articolo 45 (la sola in tema di enti

di gestione fiduciaria) riproduce con sostanziale esattezza la disciplina dell'articolo 6, del regio decreto-legge 26 ottobre 1933, n. 1598, sugli enti di assicurazione e capitalizzazione; e dalla relazione governativa alla legge di conversione, 26 gennaio 1934, n. 304, si evince come si trattasse di regolare fenomeni già spontaneamente sorti sul mercato, come forme di intermediazione finanziaria non bancaria.

La mancanza peraltro di una precisa identità giuridica derivante dalla assimilazione (parziale nel caso di enti che distribuiscano utili, totale nel caso di enti che distribuiscano interessi) agli enti di capitalizzazione, sembra aver fin dall'origine privato l'istituto di un proprio spazio operativo economicamente valido.

In effetti è soltanto negli anni '70 — nel quadro dell'esigenza, diffusamente avvertita, di nuovi strumenti di intermediazione finanziaria bancaria e non bancaria adeguati al grado di sviluppo raggiunto dall'economia italiana, ma al tempo stesso nel perdurante ritardo nell'emanazione di una disciplina diretta a provvedere in modo adeguato a tale fondata esigenza — che anche gli enti di gestione fiduciaria vengono riscoperti e mostrano di essere dotati di nuova vitalità.

Sulla conformità alla legge, e dunque alle prescrizioni dell'articolo 45 del testo unico in precedenza ricordato, dell'attività effettivamente svolta dai soli tre enti operanti, ben presto sono sorte perplessità. Se invero, a causa della scarsa ed insufficiente disciplina, non si ritenne di dover muovere rilievi, successivamente l'ISVAP contestò ai tre enti, costituiti ed autorizzati nella forma che prevede la corresponsione di interessi e la emissione di titoli, la contrarietà a legge della attività effettivamente svolta. Infatti, se formalmente la contestazione concerneva la omessa costituzione in bilancio della riserva matematica, sostanzialmente, essa investiva il tipo stesso di operatività degli enti, cioè il modello economico che attuavano, ormai chiaramente rivelatosi difforme dal modello legale.

Invero, la disciplina della riserva matematica non implica soltanto la rappre-

sentazione, al passivo del bilancio di tali enti, degli impegni verso i fiducianti calcolati con speciali criteri, ma implica altresì che, per ammontare pari a tale riserva, sussistano all'attivo beni tassativamente indicati dalla legge (articolo 30 del testo unico, e oggi articolo 32, legge 22 ottobre 1986, n. 742).

Gli enti predetti non hanno però all'attivo tali beni, avendo investito in attività diverse, soprattutto in attività finanziarie e molto spesso in favore di società collegate, o comunque di società facenti parte dello stesso « gruppo », in senso economico, di cui essi fanno parte.

Il tribunale amministrativo del Lazio ha di recente confermato le tesi dell'ISVAP, del resto oggi largamente condivise dalla dottrina. Stando alla disciplina vigente le conseguenze di questo stato di cose sono preoccupanti; invero l'ISVAP, accertato in via formale che gli enti non sono in grado di costituire la riserva matematica, non già per difficoltà di calcolo della posta del passivo, ma per oggettiva carenza all'attivo del tipo di beni previsti dalla legge, non poteva che promuovere il procedimento che porta necessariamente alla liquidazione coatta degli enti in parola, con evidenti e gravi rischi vuoi per i risparmiatori, vuoi per le molteplici attività con i loro mezzi finanziate.

L'urgenza di provvedere, sotto questo profilo, è estrema, posto che l'ISVAP ha già manifestato l'intenzione di promuovere il procedimento di accertamento formale dell'impossibilità di costituzione delle riserve, con la proposta di nomina presso gli enti di un « commissario *ad acta* », con l'incarico specifico di procedere alla costituzione di tali riserve, e poiché il commissario avrebbe potuto accertare che in tempi brevi l'impossibilità pratica di costituzione di tali riserve, l'ulteriore passo, la successiva proposta di liquidazione coatta, sarebbe stata un evento necessitato.

Esaminando, d'altro canto, il problema dell'istituto « ente di gestione fiduciaria » in sé considerato, appare chiaro — e ciò risulta dalla stessa vicenda dei tre soli enti operanti appena accennata —

come esso sia stato e sia tuttora privo di autonoma validità economico-giuridica.

Lo dimostra all'evidenza la circostanza che il modello ente di gestione, nella versione che prevede la distribuzione di utili (e per il quale non sussiste obbligo di riserva matematica) non ha trovato attuazione pratica, mentre il modello che prevede l'emissione di titoli e la distribuzione di interessi per operare economicamente ha dovuto investire in beni diversi da quelli previsti, svolgere cioè in concreto un'attività all'ente vietata.

Di qui l'esigenza di un intervento normativo il quale, in teoria, ma solo in teoria, poteva imboccare due strade: prevedere una disciplina che consentisse all'ente una autonoma validità economica, ovvero abolirli.

La prima strada, peraltro, è apparsa come tale impercorribile. Invero la sostanziale carenza di disciplina specifica della figura, e l'accertata mancanza di validità economica dell'istituto come tale, avrebbe imposto anziché un aggiornamento della disciplina, la creazione di un istituto in realtà affatto nuovo. È peraltro chiaro, a questo punto, come il problema finisca per coincidere totalmente con quello, tanto dibattuto, della previsione e della disciplina di nuovi intermediari finanziari, e non è certo allora un preteso aggiornamento della disciplina degli enti di gestione fiduciaria l'ottica migliore per procedere a ciò.

A risultati non dissimili, sempre in relazione alla prima ipotesi, avrebbe portato la considerazione dell'attività, in fatto ed illegalmente, svolta dagli enti esistenti. In effetti essa, a quanto è dato conoscere, potrebbe assimilarsi ad una intermediazione di tipo bancario, a medio-lungo termine, cioè raccolta di risparmio remunerata con interessi, ed erogazione di credito, ovvero, talora, a quella di un fondo chiuso, ossia raccolta di risparmio il cui impiego è contrattualmente vincolato in un dato tipo di investimento, sebbene la promessa di un interesse impedisca di ravvisare nel fenomeno un fondo in senso tecnico.

Anche sotto questo profilo, dunque, dettare una disciplina che legittimasse gli enti per ciò che in fatto fanno appariva non agevole. Non restava, perciò, ed è istanza largamente diffusa e condivisa, di abolire un istituto che ormai appariva un relitto legislativo.

Dalla necessità di tale abolizione e dalla urgenza di prevedere una estinzione non traumatica dei tre enti in attività, trae origine il presente provvedimento e ragione il ricorso al decreto-legge.

L'articolo 1 contempla puramente e semplicemente l'abrogazione dell'istituto, per le ragioni già dette.

L'articolo 2 prevede che gli enti debitamente costituiti ed autorizzati, ma che non abbiano in fatto svolto attività di raccolta e di impiego, e trattasi degli enti che non hanno ricevuto la specifica, ulteriore autorizzazione a remunerare i fiduciari con interessi, anziché con utili, si debbano in breve tempo (sei mesi) porre in liquidazione volontaria ovvero dedicarsi ad altra attività, modificando l'oggetto, così decadendo dall'autorizzazione; in difetto, sono soggetti alla liquidazione coatta a carattere sanzionatorio, gli enti stessi, per la più volte ricordata assimilazione alle assicurazioni.

Non si è precisato, sembrando ovvio, che nulla impedisce che tali enti, ricorrendone i presupposti di legge, chiedano l'autorizzazione prevista per altro, se pur sotto qualche aspetto non del tutto dissimile, tipo di attività, quale ad esempio quello proprio delle società fiduciarie.

L'articolo 3, a sua volta, riguarda gli enti che abbiano effettivamente operato, e prevede in primo luogo al comma 1 la costituzione della riserva matematica, nell'unico modo reso possibile dalla realtà effettuale in cui questi enti si trovano; si stabilisce, infatti, che vengano vincolati in favore dei fiduciari i beni o i diritti nei quali il loro denaro è stato investito, ancorché diversi da quelli previsti dalla legge, superando così la situazione di irregolarità in cui si trovano. Trattandosi, peraltro, di beni diversi da quelli previsti dalla legge, ed in preva-

lenza di crediti, non possono indicarsi *a priori* le forme tecniche di vincolo a favore dei fiducianti, vincolo caratteristico della riserva matematica, onde l'esigenza di stabilire queste forme volta per volta mediante decreto ministeriale.

Al comma 2 è stabilito un termine, abbastanza lungo (due anni), per evitare dannosi riflessi per i fiducianti, quali possibili in caso di brusca interruzione dell'attività, termine nel quale tali enti, come quelli previsti nel precedente comma, devono porsi in liquidazione. Sempre per evitare che la necessità di liquidarsi o trasformarsi possa danneggiare i risparmiatori, è stabilito un maggior termine commisurato alla naturale estinzione della più lunga delle operazioni in corso alla data di entrata in vigore del decreto-legge.

Ancora una volta non si è prevista espressamente, sembrando ciò naturale, la possibilità di tali enti di chiedere — modificando l'oggetto e nel concorso dei requi-

siti di legge — l'autorizzazione all'esercizio di attività in qualche modo affine a quella oggi svolta, quale nel caso potrebbe essere quella degli enti di capitalizzazione.

Il comma 3 è ancora dettato dall'esigenza di evitare che l'estinzione dell'ente possa avere effetti traumatici e dannosi per i risparmiatori, o per le iniziative finanziate con il loro risparmio. Si prevede infatti, quanto sia indispensabile per l'equilibrio della gestione, il quale potrebbe essere alterato da una improvvisa cessazione della raccolta, che gli enti possano eccezionalmente compiere nuove operazioni di raccolta ed investimento, con tutte le garanzie, si intende, che questa evenienza comporta.

* * *

L'accluso decreto viene quindi sottoposto all'esame del Parlamento ai fini della sua conversione in legge.

DISEGNO DI LEGGE

—

ART. 1.

1. È convertito in legge il decreto-legge 16 febbraio 1987, n. 27, recante misure urgenti in materia di enti di gestione fiduciaria.

2. La presente legge entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

Decreto-legge 16 febbraio 1987, n. 27, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 39 del 17 febbraio 1987.

Misure urgenti in materia di enti di gestione fiduciaria

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 77 e 87 della Costituzione;

Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di adottare disposizioni in materia di enti di gestione fiduciaria;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 13 febbraio 1987;

Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, di concerto con i Ministri di grazia e giustizia e del tesoro;

EMANA

il seguente decreto:

ARTICOLO 1.

1. L'articolo 45 del testo unico delle leggi sull'esercizio delle assicurazioni private, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 1959, n. 449, è abrogato.

ARTICOLO 2.

1. Gli enti che hanno per oggetto la gestione fiduciaria dei beni conferiti da terzi, autorizzati ai sensi dell'articolo 45 del testo unico citato dall'articolo 1, che non svolgono alla data di entrata in vigore del presente decreto operazioni per conto dei fiducianti, devono entro sei mesi modificare l'oggetto sociale ovvero deliberare il proprio scioglimento; in difetto, sono posti in liquidazione coatta amministrativa, ai sensi dell'articolo 197 e seguenti del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, con decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, con il quale sono altresì nominati il commissario o i commissari liquidatori; con successivo decreto è nominato il comitato di sorveglianza.

ARTICOLO 3.

1. Gli enti che hanno per oggetto la gestione fiduciaria dei beni conferiti da terzi, autorizzati ai sensi dell'articolo 45 del testo unico citato all'articolo 1, che svolgono alla data dell'entrata in vigore del presente decreto 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, nei tempi e secondo le modalità che saranno determinate con decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, sentito l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP).

2. Gli enti di cui al comma 1, nel termine di due anni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, o nel più lungo termine corrispondente alla scadenza delle operazioni che siano in corso alla data predetta, debbono modificare l'oggetto sociale ovvero deliberare il proprio scioglimento; in difetto, sono posti in liquidazione coatta amministrativa, ai sensi dell'articolo 197 e seguenti del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, con decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, con il quale sono altresì nominati il commissario o i commissari liquidatori; con successivo decreto è nominato il comitato di sorveglianza.

3. Gli enti predetti possono eccezionalmente 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, previa autorizzazione del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, sentito l'ISVAP. Si applica anche in tal caso la disposizione di cui al comma 1, fermi restando le autorizzazioni e gli adempimenti previsti da altre disposizioni di legge.

ARTICOLO 4.

1. Nell'esercizio della vigilanza sugli enti di cui agli articoli 2 e 3, il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, su proposta dell'ISVAP, può nominare un commissario con il compito di verificare l'osservanza da parte degli enti stessi delle norme di legge e delle prescrizioni amministrative, nonché di controllare la regolarità della loro gestione, avvalendosi, ove occorra, dell'opera di esperti con onere a carico dell'ente.

ARTICOLO 5.

1. Il presente decreto entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana e sarà presentato alle Camere per la conversione in legge.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Roma, addì 16 febbraio 1987.

COSSIGA

CRAXI — ZANONE — ROGNONI — GORIA

Visto, *il Guardasigilli*: ROGNONI.