

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1137

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BELLOCCHIO, VISCO, UMIDI SALA, AULETA, BRUZZANI,
DI PIETRO, NOVELLI, PASCOLAT, PELLICANI, POLIDORI,
ROMANI, SOLAROLI, SERRA**

Presentata il 22 luglio 1987

Efficacia immediata della cessazione dalla carica, per scadenza del termine, per gli amministratori degli enti creditizi pubblici, e provvedimenti consequenziali

ONOREVOLI COLLEGHI! — 1. La presente proposta di legge è identica all'A.C. n. 2917, avente come primo firmatario l'onorevole Minervini, presentato nella scorsa legislatura.

È pur vero che nella IX legislatura la proposta di legge era stata licenziata per l'Assemblea dalla VI Commissione, in sede referente, e che l'interruzione della legislatura ne ha impedito la discussione, ma occorre anche fare presente che il testo modificato dalla VI Commissione è stato senza dubbio alcuno « alterativo » dei fini che la proposta di legge richiamata si proponeva in quanto, rispetto al valore di apertura di un dibattito, se si vuole, anche di carattere « provocatorio », sul delicato problema delle nomine degli amministratori degli enti creditizi pubblici, il risultato è stato quello di appro-

vare alcuni emendamenti, mutati da un dibattito, di gran lunga inferiore alle attese del Parlamento e della società, che, di contro, si ritrovavano largamente nello spirito e nella lettera della proposta di legge in questione. Ed è per questi motivi che se ne è decisa la ripresentazione, non tralasciando di ricordare ai colleghi che il deputato Minervini, primo firmatario dell'A.C. n. 2917, osservava che il ritardo da parte delle autorità di Governo, e in particolare da parte del Ministro del tesoro e del Comitato interministeriale per il credito e per il risparmio, nel provvedere alle cosiddette « nomine bancarie » (o, più precisamente, alle nomine dei preposti agli organi di amministrazione delle banche pubbliche: aziende ed istituti di credito) è di comune conoscenza, e quasi leggendario.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Alcuni dati, peraltro largamente approssimati per difetto, risultano dal seguente prospetto, pubblicato sul quotidiano *La Repubblica* il 16 maggio 1985:

Istituti pubblici

Banca Nazionale del lavoro	presidenza (Nerio Nesi)
Banco di Napoli	presidenza (Luigi Coccioli)
Crediop	presidenza (Paolo Baratta)
Cis	presidenza (Paolo Savona)
Banca delle comunicazioni	presidenza (Giuseppe Cadario)
Banco di Sicilia	39 membri del consiglio gen.; 4 consiglieri di ammin.
Banco di Sardegna	presidenza (Angelo Solinas); 11 consiglieri

	Presidente	Anno di scadenza	Vicepresidente	Anno di scadenza
<i>Casse di Risparmio</i>				
Roma	Remo Cacciafesta	1983		
Torino	Emanuela Savio	1983		
Ascoli Piceno			Andrea Flaiani	1978
Asti	Giovanni Boano	1982		
Biella	vacante		Francesco Vasino	1976
Bolzano (Dpgr)			Federico Amadei	1982
Molisana			vacante	
Bra	vacante			
Civitavecchia			Ubaldo Quartullo	1976
Foligno			vacante	
Fossano	Giovenale Miglio	1973	Guido Groppo	1976
Livorno	Roberto Foresi	1982	Romano Pagliarini	1982
Padova	Ezio Riondato	1976		
Pescara	Mario De Vincentiis	1982		
Pistoia e Pescia	Angiolo Bianchi	1976	Vittorio Lombardi	1976
Rimini	Franco Montebelli	1982	Luciano Manzi	1982
San Miniato	Enzo Regini	1982		
Teramo			vacante	
Tortona	Leandro Lisino	1976	Giancarlo Trampolo	1976
Verona			vacante	
Vigevano			vacante	
Viterbo			Emilio Innocenzi	1969
Volterra			Liljo Bognesi	1976

Banche del Monte

Pavia			vacante	
Rovigo	Pierluigi Merlin	1975	vacante	
Parma	vacante		Roberto Cavazzini	1985
Bologna	Renzo Predi	1984	Raffaele Poggeschi	1984
Milano	Mario Talamona	1984	Luigi Moscheri	1984
Lucca	Aldo Spinelli	1985	Carlo Milianti	1985
Lugo	Omero Guerra	1985	Franco Berti	1985
Pavia	Giuseppe Burtulla	1985		

2. La situazione illustrata, che i proponenti giudicano palesemente scandalosa, è resa possibile dall'adozione dell'istituto detto della *prorogatio*: gli amministratori cessati vengono conservati in carica fino alla nomina dei loro successori, e per giunta con pienezza di poteri.

Come risulta dalla tabella dinanzi riportata, vi sono così amministratori, e presidenti di consigli di amministrazione, « prorogati » persino per sedici anni.

3. Orbene, la suprema Corte di cassazione, con sentenza 11 dicembre 1979, n. 6454, Leto c. Istituto Luce, ha negato recisamente la vigenza dell'istituto della *prorogatio* negli enti pubblici, fuori dai casi espressamente previsti dalla legge.

Piace riprodurre la parte della motivazione concernente la questione che qui interessa:

« la critica [del ricorrente] coglie nel segno là dove si appunta sull'utilizzazione indiscriminata della cosiddetta *prorogatio* dei poteri di cui all'articolo 14 della legge 3 marzo 1934, n. 383: la quale, lungi dal costituire espressione di un principio generale, la cui ammissibilità non potrebbe saggiarsi che a stregua dell'articolo 97 della Costituzione, può ricondursi solo a ben precise e individuate disposizioni legislative dalla portata circoscritta all'ambito in esse considerato. Con la (...) conseguenza dell'inconfigurabilità in astratto di un'applicazione analogica della *prorogatio* (...).

Pertanto, in sintonia con la più sensibile dottrina amministrativistica (...) che stigmatizza in termini di « novello feudalesimo » l'intensificato ricorso, in tempo di malgoverno, alle proroghe automatiche e a tempo indeterminato di organi temporanei scaduti dei quali non sia stato nominato il successore —, come devesi dissentire dall'opinione ripetutamente manifestata dal Consiglio di Stato nel senso della permanenza in carica degli organi amministrativi degli enti pubblici anche dopo la scadenza del mandato, fino all'insediamento dei successori (cfr. per esempio Sezione VI, dec. n. 747 del 1970;

Sezione V, dec. n. 240 del 1966), così va rifiutato l'avviso, espresso dall'impugnata sentenza, che il principio in discorso dovrebbe essere considerato l'equivalente, in sede pubblicistica, del principio sancito dall'articolo 2385 del codice civile, con il quale avrebbe in comune lo scopo di evitare all'ente, sia pubblico che privato, di rimanere, per un tempo breve o lungo, nell'impossibilità di volere e di agire per la tutela dei suoi diritti ed interessi.

Invero, per quanto concerne in particolare tale ultima affermazione, basta porre mente alla diversa connotazione della persona giuridica privata rispetto alla persona giuridica pubblica — la quale è centro d'imputazione di doveri-funzioni prima ancora che di diritti e interessi —, per rendersi conto del variare delle cosiddette « condizioni d'uso » della complessa disciplina normativa dei relativi rapporti giuridici, prevista, in deroga al diritto comune, solo nella ricorrenza di specifici presupposti. Questi, ove si tratti dell'investitura e della durata in carica degli organi di enti pubblici, consistono unicamente nel rispetto dell'esigenza di un'amministrazione imparziale ed efficiente: che mentre è sufficientemente garantita dalla nomina a tempo determinato, non è sicuramente compatibile con la provvista degli organi come merce da barattare tra le forze politiche interessate quando piaccia o sia più utile ».

4. Poiché tuttavia, come si è detto, le autorità preposte al governo del sistema bancario hanno ritenuto di disattendere la pronuncia della Suprema corte regolatrice, la presente proposta di legge è volta ad escludere espressamente l'applicabilità dell'istituto della *prorogatio* alle banche pubbliche, e a disciplinarne le conseguenze.

L'articolo 1 enuncia il divieto della *prorogatio* per gli organi amministrativi di tutti gli enti creditizi pubblici. La espressa disposizione è resa necessaria dalla situazione di fatto, illustrata dal paragrafo 1 della presente relazione; ma

vuole essere, alla stregua della sentenza della Cassazione, nulla più che la conferma della riferibilità di una regola generale ad una specifica fattispecie. Con questa sottolineatura, i proponenti intendono precludere la possibilità di pervenire a soluzione opposta a proposito di enti pubblici diversi da quelli creditizi, in virtù di una ipotetica argomentazione *a contrario*.

Con l'articolo 2, si disciplinano le conseguenze del divieto della *prorogatio* negli enti pubblici creditizi, quando essa comporti la temporanea impossibilità di funzionamento dei relativi organi amministrativi. Al riguardo si è previsto che, per un periodo di due mesi, l'organo amministrativo sia soltanto sospeso dalle sue funzioni, e sostituito da un « gestore provvisorio » nominato dal Governatore della Banca d'Italia. Se entro questo termine l'amministrazione ordinaria non sia stata reintegrata, si fa luogo alla

« amministrazione straordinaria », sempre ad iniziativa del Governatore della Banca d'Italia, per la durata massima di diciotto mesi, entro la quale l'autorità governativa a ciò preposta può ricostituire l'amministrazione ordinaria. Scaduto anche questo secondo termine — e cioè in tutto dopo venti mesi — si fa luogo allo scioglimento dell'ente, in corrispondenza della volontà dell'autorità governativa, quale deve desumersi dalla sua perdurante inoperatività.

Conclusivamente, in base alla proposta formulata, si applicano alla fattispecie le disposizioni di diritto bancario comune, di cui al titolo VII, capi II e III, della legge bancaria.

Infine, con l'articolo 3 è parso opportuno prevedere una congrua *vacatio legis*, durante la quale l'autorità governativa possa procedere alle nomine, al fine di evitare l'adozione delle misure previste dall'articolo 2.

PROPOSTA DI LEGGE

PAGINA BIANCA

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. La cessazione dall'ufficio per scadenza del termine delle persone, alle quali spettano poteri di amministrazione negli enti creditizi pubblici, ha efficacia immediata. È esclusa ogni proroga.

ART. 2.

1. Se dalla cessazione dall'ufficio di una o più fra le persone indicate nell'articolo 1 consegue, in virtù di disposizioni di legge o statutarie, l'impossibilità di funzionamento dell'organo amministrativo, il Governatore della Banca d'Italia assicura la gestione provvisoria dell'ente creditizio, provvedendo a norma dell'articolo 66, primo comma, del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 7 marzo 1938, n. 141, per la durata massima prevista da tale disposizione.

2. La gestione provvisoria cessa in caso di reintegrazione dell'organo amministrativo, con la nomina degli amministratori mancanti, da parte di chi ne ha potestà a norma di legge e di statuto.

3. Ove il termine massimo di durata della gestione provvisoria, previsto dall'articolo 66, primo comma, del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 7 marzo 1938, n. 141, scada senza che si sia provveduto a norma del comma 2 del presente articolo, l'organo amministrativo dell'ente creditizio è sciolto di diritto, e il Governatore della Banca d'Italia dispone l'amministrazione straordinaria dell'ente, a norma degli articoli 58 e seguenti del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 7 marzo 1938, n. 141, in quanto applicabili.

4. L'amministrazione straordinaria cessa in caso di ricostituzione dell'organo amministrativo, da parte di chi ne ha potestà a norma di legge e di statuto.

5. Ove il termine massimo di durata dell'amministrazione straordinaria, previsto dall'articolo 58, settimo comma, del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 7 marzo 1938, n. 141, scada senza che si sia provveduto alla ricostituzione dell'organo amministrativo, all'ente creditizio è revocata di diritto l'autorizzazione all'esercizio del credito, e lo stesso è di diritto sciolto e messo in liquidazione. La liquidazione è regolata dagli articoli 67 e seguenti del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 7 marzo 1938, n. 141, in quanto applicabili.

ART. 3.

1. La presente legge entra in vigore il novantesimo giorno successivo alla sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.