

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 2224

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

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

*Presentata il 22 gennaio 1988*

**Intervento finanziario pubblico nelle crisi bancarie  
di rilevante interesse nazionale**

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'infittirsi dei casi di crisi bancarie — nonché, a maggiore ragione, la fondata previsione di un ulteriore incremento del loro numero e della loro incidenza in un futuro ormai prossimo, in parallelo con l'acuirsi della concorrenza internazionale indotta dalla progressiva apertura del nostro mercato finanziario sotto la spinta dell'integrazione comunitaria — rende indifferibile intervenire legislativamente al fine di perfezionare e razionalizzare tanto gli aspetti procedurali quanto i risvolti patrimoniali a carico del bilancio pubblico, nei casi in cui la liquidazione coatta amministrativa di enti creditizi trascini il pressoché inevitabile corollario della emersione di attività inesigibili e quindi irrecuperabili.

La strumentazione normativa odierna si presenta in verità del tutto inadeguata e carente, per unanime riconoscimento del quale si dirà in appresso, a rispondere

correttamente alla suddetta esigenza, allorché la deteriorata gestione dell'ente creditizio posto in liquidazione abbia provocato la perdita definitiva di una aliquota dei mezzi ad esso affidati fiduciarmente dai depositanti, che sono per definizione (e tali debbono rimanere) risparmiatori « inconsapevoli ».

Tale strumentazione si limita attualmente al solo decreto del Ministro del tesoro del 27 settembre 1974 intitolato « Anticipazioni a ventiquattro mesi presso la Banca d'Italia » pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 256 del 2 ottobre 1974.

Quest'ultimo provvedimento — nato sotto la spinta contingente della esigenza allora indifferibile di consentire il subentro di altre istituzioni creditizie nelle pesanti inesigibilità evidenziate dalle banche di Michele Sindona poste in liquidazione, ma sopravissute poi nell'ordinamento con il colloquiale appellativo ap-

punto di « decreto Sindona » — è sempre stato, sin e dopo di allora, sottoposto a fondate critiche di forma e di metodo, provenienti dalle fonti anche più insospettabili, a ragione delle gravi carenze di razionalità e trasparenza e per la indiscriminatezza di applicazione.

Ancora negli ultimi tempi, si sono espressi in tal senso tra gli altri il Comitato interministeriale per il credito e il risparmio nell'adunanza del 23 dicembre 1986 (« Ravvisata l'esigenza ... che venga promossa un'apposita iniziativa legislativa che sostituisca senza soluzione di continuità il sistema previsto dal decreto ministeriale 27 settembre 1974 ») e la Banca d'Italia attraverso il *Quaderno di ricerca giuridica* del maggio 1987 (pag. 68: « Appare quindi indispensabile che ... si sostituisca, mediante apposito intervento legislativo, uno strumento tecnicamente meglio strutturato al fine di minimizzare il costo dell'intervento per la comunità, accrescerne la trasparenza e soprattutto distinguere con un maggior grado di certezza tra passività che meritano la garanzia pubblicistica e passività sospette da escludere da ogni forma di intervento »).

V'è da notare che per il cosiddetto « decreto Sindona » prima citato era stata nell'occasione rinvenuta, con indubbia inventiva giuridica ma con altrettanta fragilità sostanziale, una base di legittimazione normativa a livello primario nell'articolo 29 del regio-decreto 28 aprile 1910, n. 204 (testo unico delle leggi sugli istituti di emissione), che consente appunto alla banca centrale di fare anticipazioni a non più di due anni su buoni del tesoro a lunga scadenza; una tale configurazione ha tra l'altro consentito, in quel momento, di varare il decreto senza neppure il passaggio attraverso il pur labile filtro del Comitato interministeriale.

L'intero procedimento veniva pertanto congegnato come un'anticipazione nei limiti temporali consentiti di ventiquattro mesi, ma al pressoché simbolico tasso dell'uno per cento, consentendo così in pratica all'ente creditizio subentrante di usufruire di un finanziamento semigra-

tuito in contropartita — ma in misura comparativa non esplicitata — al subentro nelle posizioni inesigibili dell'ente creditizio liquidato.

Ma, come è già stato rilevato, ancora una volta l'emergenza si è cristallizzata. Come è più o meno puntualmente, ma sempre sterilmente, accaduto dopo ogni caso di crisi bancaria succedutasi nel frattempo, ancora il 13 ottobre 1987 in Commissione finanze della Camera dei deputati il rappresentante del Governo ha accettato un ordine del giorno unitario, collegato al caso Cassa di risparmio Molisana - Cassa di risparmio di Roma, che impegna l'Esecutivo a « ridefinire il peso e la natura dell'intervento pubblico, in occasione delle crisi di enti creditizi, anche alla luce della recente costituzione del Fondo interbancario di garanzia ».

Di qui l'esigenza non più procrastinabile di sostituire finalmente la precaria e discussa impalcatura del « decreto Sindona » con una chiara, precisa e compiuta normativa a livello primario, atta a fronteggiare — oggi e nel tempo — il negativo fenomeno della compromissione delle ragioni dei risparmiatori.

L'articolato che si propone è caratterizzato da una cospicua serie di valenze principali:

a) coordinamento (articolo 1) con la procedura, « tipizzata » dall'articolo 54 del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375 (legge bancaria), della cessione delle attività e passività di un ente creditizio in liquidazione ad altro ente creditizio, autorizzata dalla Banca d'Italia al fine di agevolare la liquidazione dell'ente cedente, in luogo della imprecisa ed equivoca dizione utilizzata nel « decreto Sindona »;

b) limitazione (articolo 1) dell'intervento finanziario pubblico ai soli casi di crisi bancarie che rivestano il carattere di « rilevante interesse nazionale » in base ad una serie tassativa di parametri (tutela del risparmio, affidabilità del sistema creditizio nazionale, stabilità dei livelli di occupazione); il riconoscimento di tale carattere condizionante è affidato

(articolo 2) alla valutazione propositiva della Banca d'Italia ed a quella deliberativa dell'organo collegiale della politica monetaria, il Comitato interministeriale per il credito e il risparmio (CICR);

c) preventivo intervento del Parlamento nella procedure, una volta resa operativa dal suddetto riconoscimento del rilevante interesse: la relativa delibera del CICR (articolo 2) deve essere trasmessa in giornata alle Camere, le cui competenti Commissioni permanenti possono, entro il termine tassativo dei cinque giorni feriali successivi, invitare il Ministro del tesoro a riferire in merito;

d) profonda e sostanziale revisione (articolo 3, comma 1) del meccanismo a suo tempo prefigurato dal citato decreto del 27 settembre 1974, pur nella conservazione dello strumento di base dell'anticipazione a tasso agevolato concedibile all'ente creditizio cessionario, secondo i seguenti principi:

1) tempi: l'erogazione non può anticipare i cinque giorni consentiti alle Camere per convocare ed ascoltare il Ministro del tesoro; ciò allo scopo di assicurare valenza effettiva alla previa attività conoscitiva del Parlamento;

2) tasso dell'anticipazione: non può essere inferiore al saggio legale (attualmente il cinque per cento, in forza dell'articolo 1284 del codice civile); ciò consente che si possa più propriamente definire l'intervento pubblico come una ragionevole agevolazione a favore dell'ente subentrante, piuttosto che un « regalo », così come un po' sbrigativamente ma non del tutto infondatamente è stato sinora generalmente definito il « decreto Sindona »; viene quindi affidata alla prudente valutazione della Banca d'Italia la determinazione, caso per caso, del tasso dell'anticipazione al di sopra comunque del limite stabilito, e di conseguenza del beneficio per l'ente creditizio cessionario, calcolabile per differenza rispetto al rendimento dei corrispettivi buoni del tesoro;

3) delimitazione delle attività riscontrate inesigibili: il totale delle attività inesigibili cedute deve infatti essere depurato — e qui sta una delle principali e più qualificanti innovazioni introdotte dal presente progetto — in primo luogo dei ristori effettuati dagli esistenti organismi interbancari di protezione dei depositi (del tipo del Fondo interbancario di tutela o del Fondo centrale di garanzia delle casse rurali e artigiane) ed in secondo luogo dei saldi attivi di pertinenza di una precisa gamma di persone fisiche e giuridiche, in capo alle quali ragionevolmente e tassativamente non può presumersi quello stato di « inconsapevolezza » in ordine alla affidabilità della gestione dell'ente creditizio depositario, che viene viceversa riconosciuto accettabile e tutelabile per la generalità dei comuni depositanti; con ciò si ottiene il duplice risultato di conservare all'intervento pubblico il dovuto carattere di « ultima istanza » e di evitare che su di esso possano fare indiscriminato e indebito affidamento della controparti che in nessun caso possono presumersi ignare del deterioramento delle ragioni creditorie e della solidità patrimoniale dell'ente creditizio in difficoltà;

e) istituzione di un sistematico flusso informativo da parte delle autorità monetarie nei confronti del Parlamento (articolo 3, comma 2) attraverso relazioni periodiche sullo stato di avanzamento dei singoli interventi pubblici, sotto il profilo tanto delle erogazioni quanto dei rimborsi; al fine, inoltre, di rimuovere una barriera che sinora ha sistematicamente fatto da schermo alla conoscibilità da parte del Parlamento delle motivazioni gestionali delle crisi bancarie, viene previsto che il Ministro del tesoro riferisca alle competenti Commissioni delle Camere, eventualmente in seduta segreta circa l'origine e l'ammontare delle attività riscontrate inesigibili e quindi passibili di agevolazione.

La presente proposta, che si raccomanda per l'urgente approvazione dei

due rami del Parlamento, prefigura in sostanza un sistema nel quale, a differenza di oggi, il costo della collettività dei dissesti bancari venga contenuto al più basso livello possibile e compatibile con le esigenze primarie di salvaguardia complessiva del sistema creditizio nazionale, in un quadro di trasparenza e di dialettica conoscitiva tra le autorità di governo monetario e l'organo espressivo della sovranità popolare.

Giova osservare che quest'ultima dialettica è contenuta in limiti tali da non vulnerare in alcuna misura la indispensabile agilità di intervento delle stesse autorità monetarie.

L'intervento pubblico — non più che complementare e successivo, in ogni caso, rispetto a quello attivato privatisticamente in base a meccanismi di mutuo soccorso tra gli operatori creditizi — viene infine riservato a quei soli dissesti bancari che coinvolgano valori fondamentali (tutela del risparmio, rapporti economici internazionali, occupazione) con rilevanza nazionale, dandosi per scontato che le minori crisi bancarie possano essere sufficientemente fronteggiate dai suddetti meccanismi privatistici, del caso integrati o surrogati da un'aliquota dei mezzi propri dell'ente creditizio (in genere di assai maggiori dimensioni) subentrante.

## PROPOSTA DI LEGGE

---

### ART. 1.

1. Allorquando la cessione delle attività e passività di un ente creditizio in liquidazione coatta amministrativa ad altro ente creditizio, in applicazione dell'articolo 54 del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375 convertito, con modificazioni, dalla legge 7 marzo 1938, n. 141, rivesta carattere di rilevante interesse nazionale ai fini della tutela del risparmio ovvero dell'affidabilità del sistema creditizio nazionale ovvero della stabilità dei livelli di occupazione, sono consentite speciali anticipazioni a favore dell'ente cessionario alle condizioni e nei limiti indicati nella presente legge.

### ART. 2.

1. Il carattere di rilevante interesse nazionale di cui all'articolo 1 è deliberato dal Comitato interministeriale per il credito e il risparmio (CICR) su proposta della Banca d'Italia e la relativa delibera è trasmessa il giorno stesso alle Camere.

2. Le competenti commissioni permanenti delle Camere possono invitare il Ministro del tesoro a riferire entro i successivi cinque giorni feriali.

### ART. 3.

1. Trascorso il termine di cui al comma 2 dell'articolo 2, la Banca d'Italia ha facoltà di concedere le anticipazioni previste dall'articolo 1 su buoni del tesoro a lunga scadenza, a tasso di inte-

resse non inferiore al saggio legale e per un periodo non superiore a ventiquattro mesi, a favore dell'ente cessionario nei limiti delle attività riscontrate inesigibili sentiti i commissari liquidatori ed il comitato di sorveglianza, diminuite in ogni caso dei seguenti valori:

a) pagamenti effettuati da organismi interbancari di protezione dei depositi;

b) saldi attivi dei depositi e delle altre attività assimilabili di pertinenza di enti creditizi italiani ed esteri, di società ed enti italiani ed esteri in rapporto di controllo attivo e passivo o di collegamento con enti creditizi italiani ed esteri, nonché di amministratori, sindaci, direttori generali e direttori centrali degli enti creditizi, delle società e degli altri enti predetti;

c) saldi attivi dei depositi e delle altre attività assimilabili di pertinenza dei partecipanti al capitale dell'ente creditizio cedente in misura superiore al due per cento del capitale stesso, anche per il tramite di società controllate o di società fiduciarie o per interposta persona nonché a titolo di pegno o di usufrutto.

2. Entro ciascun semestre successivo al termine di cui al comma 1 il Ministro del tesoro riferisce alle competenti Commissioni delle Camere in ordine all'ammontare ed al tasso di interesse delle speciali anticipazioni, al rendimento dei buoni del tesoro a fronte dei quali sono state concesse le anticipazioni, alle scadenze ed alla regolarità dei relativi rimborsi e in ordine all'origine ed all'ammontare delle attività riscontrate inesigibili. Le commissioni, in relazione a queste ultime comunicazioni possono valutare l'opportunità di riunirsi in seduta segreta, secondo le norme dei rispettivi regolamenti.

#### ART. 4.

1. Le disposizioni della presente legge si applicano alle cessioni di attività e passività disposte dopo la data di entrata in vigore della stessa.

## ART. 5.

1. È abrogato il decreto del Ministro del tesoro del 27 settembre 1974 recante anticipazioni a ventiquattro mesi presso la Banca d'Italia, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 2 ottobre 1974, n. 256.

## ART. 6.

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