

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

Doc. XV-bis
n. 3

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI N. 12/93

con cui

si dichiara la non conformità a legge della trasformazione in società per azioni dell'Istituto centrale per il credito a medio termine in quanto il fondo di dotazione non ha composizione associativa e in quanto ne risultano alterate le funzioni in materia di attività agevolativa disciplinata dalla legge, che devono continuare ad essere regolate nei modi dalla legge previsti

Comunicata alla Presidenza il 3 maggio 1993



Determinazione n. 12/93



Corte dei Conti

in
Sezione del controllo sulla gestione finanziaria degli enti a
cui lo Stato contribuisce in via ordinaria

nell'adunanza del 16 marzo 1993;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti
approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 3 dicembre 1957, n. 1196, nelle norme che,
all'art. 3, disciplinano l'esercizio del controllo, spettante
alla Corte dei conti a termini dell'art. 100 della Costituzione,
sulla gestione finanziaria dell'Istituto centrale per il credito
a medio termine, o Mediocredito centrale; vista la legge 21
marzo 1958, n. 259, che disciplina l'esercizio del controllo
della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti a
cui lo Stato contribuisce in via ordinaria;

visto il r.d.l. 12 marzo 1936, n. 375, sull'esercizio della
funzione creditizia, convertito, con modificazioni, dalla legge
7 marzo 1938, n. 141 e successive modificazioni ed integrazioni;
visti il decreto del Presidente della Repubblica 27 giugno 1985,
n. 350 ed il decreto legislativo 14 dicembre 1992, n. 481, di
attuazione, rispettivamente, delle direttive n. 780 del 12
dicembre 1977 e n. 646 del 15 dicembre 1989, dettate, in materia
di credito, dal Consiglio delle Comunità economiche europee;

vista la legge 30 luglio 1990, n. 218, sulla ristrutturazione degli istituti di credito di diritto pubblico; visti i successivi decreti legislativi di esecuzione 20 novembre 1990, nn. 356, 357 e 358; viste le istruzioni dettate in materia dal Governatore della Banca d'Italia con nota del 22 marzo 1991;

visti il d.l. 5 dicembre 1991, n. 386, convertito nella legge 29 gennaio 1992, n. 35 ed il d.l. 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1992, n. 359, disposizioni tutte concernenti la trasformazione in società per azioni di enti pubblici economici e loro dismissioni; vista la delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica, adottata il 25 marzo 1992, in attuazione dell'art. 1 della legge n. 35 del precedente 29 gennaio; visto il programma di riordinamento delle partecipazioni statali, presentato al Senato dal Presidente del Consiglio dei Ministri il 16 novembre 1992, in attuazione dell'art. 16 della legge n. 359 dell'8 agosto precedente;

vista la legge 25 luglio 1952, n. 949, istitutiva dell'Istituto centrale per il credito a medio termine, e le successive, numerose disposizioni che ne disciplinano l'assetto, le finalità, le funzioni e le attività istituzionali, sino, da ultimo, al d.l. 11 marzo 1993, n. 58;

visti gli artt. 2247, 2325, 2362, 2458, 2460 e 2461 del codice civile;

esaminati gli atti;

uditi il relatore, consigliere dott. Ugo Cevoli, il direttore generale delle valute dott. Giuseppe Mazza, in rappresentanza del Ministero del commercio con l'estero, ed il dirigente generale del tesoro dott. Mario Paolillo, in rappresentanza del Ministero del tesoro.

RITENUTO IN FATTO

1. - Il 25 novembre 1992 il consiglio d'amministrazione dell'Istituto centrale per il credito a medio termine, o Mediocredito centrale, ha deliberato di dar avvio alla procedura di trasformazione dell'ente in società per azioni bancaria, in applicazione della disciplina sulla ristrutturazione degli istituti di credito di diritto pubblico, dettata dalla legge 30 luglio 1990, n. 218 e dal conseguenziale decreto di esecuzione 20 novembre 1990, n. 356.

Il magistrato delegato dalla Corte al controllo sulla gestione dell'Istituto ha formulato al riguardo motivate riserve, rimettendone poi la valutazione, per la definitiva pronuncia, alla competente Sezione del controllo sugli enti a

cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Della situazione è stato tempestivamente investito apposito gruppo d'istruzione.

Il 21 dicembre 1992 il consiglio generale dell'Istituto ha assunto la conclusiva delibera di trasformazione dell'ente in società per azioni e, contestualmente, in applicazione della disposizione transitoria, di cui all'art. 34 del nuovo testo statutario, ha provveduto alla costituzione degli organi societari. Nel comporre il consiglio d'amministrazione della società ha, a tal fine, aggiunto agli undici componenti del consiglio d'amministrazione dell'Istituto, tenuti in carica, il suo direttore generale ed altre tre persone e nel collegio sindacale ha sostituito parte dei sindaci, dimessisi in precedenza. Secondo comunicazione datane nella stessa seduta dal presidente dell'Istituto i nuovi componenti sono stati tutti designati dal solo Ministero del tesoro.

Il magistrato delegato al controllo ha ribadito ed integrato le originarie riserve ed, a chiusura, ne ha ancora rimesso la valutazione alla Sezione del controllo. Il gruppo d'istruzione ha di conseguenza preso in esame la situazione in ripetute, successive sedute e, nel condividere le indicazioni prospettate dal delegato al controllo, ne ha deferito la valutazione alla competente sede collegiale.

Il Presidente della Corte ha, perciò, disposto la convocazione della competente Sezione del controllo all'odierna adunanza. In pari tempo la Presidenza del consiglio dei Ministri, i Ministeri del tesoro, degli affari esteri, del commercio estero, dell'industria, commercio ed artigianato e del bilancio e programmazione economica, come l'Istituto centrale per il credito a medio termine, sono stati portati a conoscenza delle questioni da dibattersi in adunanza e sono stati, di conseguenza, invitati, qualora ne ritenessero l'opportunità, a produrre in argomento deduzioni o memorie e ad esporre le proprie ragioni innanzi alla Sezione, a mezzo di qualificati rappresentanti.

L'Istituto centrale per il credito a medio termine ha prodotto una memoria, debitamente acquisita agli atti del procedimento.

All'odierna adunanza sono presenti il direttore generale delle valute dott. Giuseppe Mazza, in rappresentanza del Ministero del commercio con l'estero, ed il dirigente generale dott. Mario Paolillo ed il dirigente superiore dott. Francesco Bilotti, in rappresentanza del Ministero del tesoro.

2. - Nella relazione prodotta alla Sezione ad introduzione dell'odierna adunanza il consigliere relatore espone i punti che sono venuti in evidenza, nella discussione tenuta dal gruppo d'istruzione, relativamente al progetto di trasformazione del Mediocredito centrale in spa.

2.1.- Osserva, in via preliminare, che, da quel che nello stesso progetto l'Istituto rileva, le funzioni affidate al Mediocredito centrale dalla disciplina istituzionale possono essere distinte in funzioni d'intermediazione finanziaria, di natura creditizia, e funzioni di agevolazione, di natura pubblico-amministrativa.

Nel quadro d'insieme delle attività poste in essere dall'Istituto le attività agevolative costituiscono, peraltro, la parte di gran lunga prevalente, come può rilevarsi dall'analisi della sua situazione patrimoniale. Nel consuntivo dell'esercizio 1991, ultimo consuntivo formalmente deliberato dal consiglio generale dell'Istituto, su un ammontare globale di 44.683,1 miliardi, le attività di natura creditizia assommano, nel complesso, a 5.774,7 miliardi, quelle agevolative a 25.186,6 miliardi, nè tale rapporto risulta più tardi mutato, secondo la relazione resa, in riferimento al 30 giugno 1992, dal collegio

degli esperti designato, dal presidente del Tribunale competente, alla valutazione del patrimonio netto dell'ente.

Nell'attività agevolativa, comunque, l'Istituto incontra i soli oneri d'esercizio, senza, perciò, affrontare un qualsiasi rischio d'impresa; è soggetta a rischio, invece, l'attività di credito, anche se la relativa provvista, per la parte che eccede il fondo di dotazione, è al momento assicurata dall'emissione di obbligazioni in regime di beneficio fiscale o dall'assunzione di prestiti, con garanzia statale a copertura, da istituzioni internazionali o comunitarie.

Di fatto il capitale da attribuire alla costituenda spa, secondo la stima del collegio degli esperti, è rappresentato dal fondo di dotazione dell'Istituto, per poco più di 1.906,5 miliardi su un patrimonio netto di 2.181,9 miliardi di lire. Il fondo di dotazione è stato versato per intero dallo Stato, le altre poste, costituite da riserve e dall'utile, sono anch'esse, indirettamente, di provenienza statale. Comunque è relativamente soltanto a tali disponibilità, dal Mediocredito centrale qualificate nel progetto di trasformazione come "proprie", che la costituenda società potrebbe procedere ad impieghi in attività bancarie in senso stretto, assumendone il rischio proprio alle aziende di credito.

Le ben più rilevanti disponibilità invece, che, a diverso titolo e sotto varie denominazioni, sono gestite dall'Istituto per conto o nell'interesse dello Stato, restano, anche a seguito della sua trasformazione in spa, di pertinenza dello Stato. La loro destinazione è, perciò, sottratta all'Istituto e l'attività rimane di carattere pubblico-amministrativo, anche se, per taluna delle relative gestioni, l'ente goda di una qualche discrezionalità nell'utilizzo. In tal senso si è, del resto, pronunciato lo stesso Tribunale di Roma, in sentenza della Sezione 2^a civile, n. 12496 del 24 maggio - 2 ottobre 1991, riconoscendo, relativamente a questione concernente tale genere di attività, la sua natura pubblico-amministrativa.

Sulla stessa linea, nella propria relazione di stima, il collegio degli esperti ha rilevato che, nella rappresentazione contabile resa dall'Istituto, vengono fatte figurare disponibilità, come quelle attinenti alla gestione di fondi statali, la cui titolarità, anche nei casi in cui l'ente è stato investito dei poteri più ampi di amministrazione e di gestione, resta sempre allo Stato "mandante e proprietario".

Finalità e funzioni istituzionali, sistema di provvista, disciplina della gestione differenziano capillarmente l'Istituto centrale per il credito a medio termine, in tutti o quasi gli elementi costitutivi, dalle comuni aziende di credito, anche se

di diritto pubblico. In relazione a questa sua natura atipica, come alla posizione tenuta ed al ruolo da esso esercitato nell'ordinamento italiano del credito, si potrebbe di conseguenza porre questione, secondo il gruppo d'istruzione, dell'applicabilità all'Istituto, nella loro integralità, delle norme dettate, in tema di ristrutturazione degli istituti di credito di diritto pubblico, dalla legge 218 come dal decreto 356 del 1990.

2.2.- Per sottolineare la sua natura di istituto di credito nel progetto di ristrutturazione il Mediocredito centrale fa richiamo all'esercizio, da parte propria, dell'attività di intermediazione finanziaria, assumendo, a tal riguardo, che nell'attività agevolativa sussiste una sostanziale interconnessione con l'attività di credito, che ne giustifica l'aggregazione in una struttura "unitaria" a forma di spa.

In materia, tuttavia, le istruzioni operative, dettate dalla Banca d'Italia con nota del 22 marzo 1991, e recepite poi dall'Associazione Bancaria italiana, sottolineano che l'istituto della trasformazione in spa può essere utilizzato esclusivamente da parte degli "... enti creditizi pubblici, il cui fondo di dotazione è diviso in quote, che attribuiscono ai

titolari diritti corporativi assimilabili a quelli delle società di capitali del diritto comune...". A questa interpretazione si è più tardi richiamato il collegio degli esperti nella propria relazione di stima. Il collegio ha al riguardo osservato, infatti, che le trasformazioni in spa "... possono essere attuate solo da parte degli enti con fondo di dotazione a composizione associativa ...", e ne ha indicato il motivo in "... ragioni di carattere strutturale, non potendosi procedere ad una diretta assegnazione delle azioni delle costituende società per azioni, se non in presenza di una struttura latu senso partecipativa già esistente ...".

Secondo il gruppo istruttorio nella scelta tra le opzioni offerte dal decreto 356 del 1990, tra trasformazione integrale in spa ovvero scorporo delle attività bancarie, loro conferimento ad una spa e conservazione delle residue attività nell'ente già esistente, come dagli artt. 4, 1° comma, 6, 2° comma e 12, 2° comma del decreto, si dovrebbe perciò far utile riferimento alla composizione del fondo di dotazione, nel caso del Mediocredito centrale, diversamente dalla totalità o quasi dei comuni istituti di credito, sorto all'origine e rimasto sino a data odierna nella titolarità esclusiva dello Stato. Non possono ritenersi a tal riguardo soddisfacenti le argomentazioni avanzate in contrario, nella discussione tenuta dagli organi

dell'Istituto sul progetto di ristrutturazione, sulla base di un'interpretazione alternativa di norme dello stesso decreto 356 del 1990, del codice civile o delle disposizioni sulla trasformazione in spa degli enti pubblici economici.

Le riserve avanzate a tal riguardo dal magistrato delegato al controllo hanno trovato eco nel collegio sindacale, che, nella propria seduta del 2 dicembre 1992, ha su di esse richiamato l'attenzione del consiglio generale dell'Istituto.

Nel condividere a propria volta le considerazioni formulate dal magistrato delegato al controllo il gruppo istruttorio ha individuato un utile punto di riferimento, in sede interpretativa, nell'esigenza di separare dalla massa patrimoniale, posta, con la trasformazione, a disposizione della costituenda società per impieghi bancari, l'eventuale quota indisponibile, perchè per sua natura destinata ad attività diverse da quella creditizia, allo scopo di salvaguardarne la consistenza dal rischio d'impresa connesso all'esercizio del credito.

Di conseguenza, in relazione alle disposizioni legislative innanzi indicate, il gruppo d'istruzione ha ritenuto si dovesse porre in discussione la conformità a legge della trasformazione dell'Istituto, in tutte le sue componenti, in spa bancaria, con la conseguenziale concentrazione o, comunque, l'orientamento in

gran prevalenza delle attività societarie verso l'esercizio del credito.

Alla trasformazione in spa bancaria verrebbe attendibilmente a ire, del resto, la degradazione della primaria, fondamentale funzione dell'agevolazione finanziaria, all'Istituto attribuita in via generale dalla disciplina istituzionale, a funzione soltanto aggiuntiva, da esercitarsi, di conseguenza, quando ne ricorra il caso o l'opportunità. Di ciò dà chiara conferma, sin d'ora, lo statuto della costituenda società, nei termini in cui è stato deliberato dal consiglio generale dell'Istituto.

2.3.- Nell'indica: le finalità proprie del Mediocredito centrale spa nel testo statutario, pedissequamente riprendendo l'art. 16 del decreto 356 del 1990, si premette, all'art. 1, che "... la società succede nei diritti, nelle attribuzioni e nelle situazioni di diritto, dei quali l'ente pubblico era titolare...". All'art. 4 si dà, invece, essenziale rilievo all'esercizio del credito alle imprese, anche di grandi dimensioni, attive nel settore delle esportazioni, e, relativamente alle iniziative all'interno del Paese, si riserva il finanziamento alle imprese operanti nei "progetti

infrastrutturali e di protezione dell'ambiente" e nelle "opere pubbliche".

In linea con le considerazioni formulate al riguardo dal magistrato delegato il gruppo ha rilevato che, per tal via, il sostegno alle medie e piccole imprese attive in iniziative sul territorio nazionale potrebbe venir limitato dalla costituenda spa ad attività o servizi da prestare a loro favore, per conto e nell'interesse dello Stato, in quelle sole forme d'intervento che pubbliche Amministrazioni ritenessero eventualmente di finanziare, in avvenire, con disponibilità del proprio bilancio.

Il fatto che il Mediocredito centrale, Istituto o spa, tenda a contenere il finanziamento alla media e piccola impresa trova conferma, ad avviso del gruppo istruttorio, nelle indicazioni, fornite nel progetto di ristrutturazione, in tema di credito all'interno. Secondo l'Istituto, infatti, l'espansione del credito all'interno, nell'ultimo quinquennio, è stata favorita dalle condizioni di notevole favore da esso praticate agli istituti primari, sì che, per evitare alla costituenda spa una penalizzazione del risultato economico, si dovrebbe attuare, d'intesa con l'azionista Ministero del tesoro, una politica di calmierazione dei tassi.

Può ritenersi del pari opinabile, ad avviso del gruppo d'istruzione, la previsione, contenuta nello statuto societario

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

al 3° comma dello stesso art. 4, che attività e/o servizi per conto o nell'interesse dello Stato possano essere genericamente regolati mediante convenzioni, in mancanza di una disposizione legislativa di base, che ciò preveda e di ciò insieme detti criteri e modalità di attuazione, come, nel recepire le indicazioni comunitarie, prescrive l'art. 6, 3° comma del decreto 481 del 1992. Ugualmente discutibile è la disciplina che, all'art. 35 dello statuto, prevede la continuazione da parte della società, in via transitoria, delle relative gestioni.

Dubbi possono prospettarsi, inoltre, riguardo alla titolarità della partecipazione, come alla gestione ed al controllo del patrimonio societario.

In contrasto con la disciplina dettata per gli enti pubblici economici già trasformati in spa, agli artt. 14, 1° co. e 15, 3° co. della citata legge 8 agosto 1992, n. 359, a disciplinare la composizione del consiglio d'amministrazione e del collegio sindacale, rispettivamente agli artt. 15 e 28 del testo statutario, viene fatto riferimento, peraltro generico, all'assemblea sociale, senza tuttavia determinare l'organo, o gli organi, che dovrebbero dettare direttive all'assemblea nel provvedere alla nomina.

Di fatto a comporre gli organi della costituenda società, in sede di prima costituzione, sono state chiamate dal consiglio generale persone a ciò designate dal Ministero del tesoro, pur se pare opinabile che, in materia, possa soccorrere la designazione da parte del solo Ministero del tesoro, in mancanza di una qualsiasi preventiva intesa con le altre Amministrazioni interessate.

In relazione alle disposizioni innanzi riportate il gruppo d'istruzione ha ritenuto che, anche negli indicati punti, potrebbero ravvisarsi profili di non conformità a legge.

2.4.- Ulteriori motivi di dubbio sono rilevabili, secondo il gruppo istruttorio, nel fatto che, a seguito della trasformazione del Mediocredito centrale in spa e la preannunciata concentrazione, in contrasto con l'art. 8 dello statuto societario, della partecipazione azionaria in mano allo Stato, potrebbe realizzarsi una struttura societaria anomala, in cui, per la mancanza di una qualsiasi dialettica all'interno, verrebbe meno il normale sindacato assembleare sulla condotta della gestione.

Nella norma, d'altra parte, che, all'art. 28 del testo statutario, dispone sulla composizione del collegio sindacale,

viene ignorata l'esigenza o comunque l'opportunità, in riferimento alle disposizioni di cui agli artt. 2458, 2460 e 2461 del codice civile, di prevedervi formalmente la presenza di un rappresentante dello stato azionista. Per tal via il controllo sulle ingenti disponibilità che, pur a seguito della trasformazione dell'Istituto in spa, restano ancora di pertinenza dello stato, potrebbe essere di fatto lasciato nelle mani degli organi di sindacato propri del diritto comune, senza che le Amministrazioni interessate abbiano modo di intervenire sulla condotta della gestione.

Di fatto tuttavia, in sede di costituzione della spa, il suo collegio sindacale è stato integrato da rappresentanti dello Stato.

Soltanto in momento successivo potrebbe porsi il tema del controllo che la Corte dei conti è tenuta ad esercitare sulle società, che derivano dagli enti pubblici economici assoggettati a trasformazione. In materia, relativamente ad altra fattispecie, questa Sezione del controllo, con determinazione n. 45 del 15 dicembre 1992, ha deliberato sia proposto conflitto di attribuzioni nei confronti del Governo, in riferimento all'art. 100 della Costituzione, per avere lo stesso illegittimamente menomato, nella trasformazione di enti pubblici in spa, le attribuzioni costituzionali della Corte in materia.

Secondo il gruppo d'istruzione il tema potrebbe porsi con ancora maggiore evidenza nei riguardi del Mediocredito centrale, sulla cui gestione, diversamente dagli altri enti assoggettati al controllo della Corte, sin dall'istituzione, in aggiunta alla usuale vigilanza di norma curata dalla Banca d'Italia sulle comuni aziende di credito, è stata prevista, per via legislativa, quella particolare forma di controllo qualificata nel seguire, a mezzo della Corte dei conti, l'andamento della gestione e renderne conto poi, con apposito referto, alle Camere del Parlamento.

2.5.- Il gruppo d'istruzione ha rilevato, infine, come, accanto ai discutibili profili d'ordine giuridico la trasformazione dell'Istituto in spa potrebbe presentare preoccupanti implicazioni in termini economico-finanziari.

I costi dell'ingresso sul mercato della costituenda spa dovrebbero andare a totale suo carico ad ulteriore decurtazione, o, forse, a completo assorbimento, di un utile di già scarso livello. Indicazioni in tal senso possono trarsi già dalle previsioni delle spese generali e di personale per il 1993, programmate, come da espressa notazione al relativo budget, in funzione della trasformazione dell'Istituto in spa.

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Di conseguenza, se la maggioranza o, come sembra, la totalità del capitale sociale del Mediocredito centrale dovesse per ora restare nelle mani dello stato, le possibilità di ricapitalizzazione della costituenda spa, nell'attuale pesante situazione dell'economia nazionale, sarebbero legate alla raccolta di risparmio sul mercato, presumibilmente di difficile attuazione, per la prevedibile offerta di più sicuri titoli bancari ad alto livello, provenienti da banche nazionali e/o straniere fuor d'ogni dubbio più solide nell'immagine innanzi alla clientela. E, dal momento che le disponibilità liquide potrebbero intanto essere in larga parte esaurite, è da chiedersi quali concrete prospettive offra all'Istituto la trasformazione in spa, qualora, in mancanza di ulteriori, per ora non prevedibili, finanziamenti statali o nella difficoltà, anche temporanea, di negoziazione di nuovi prestiti all'estero, il mercato interno e/o internazionale rifiuti di concorrere ai rischi insiti nel credito all'esportazione verso Paesi in dissesto.

Poichè nel progetto di ristrutturazione predisposto dall'Istituto centrale per il credito a medio termine questi aspetti sono stati del tutto ignorati, dovrebbero essere poi approfonditi, ad avviso del gruppo istruttorio, i riflessi, che potrebbero seguire da un tale stato di cose sul patrimonio

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

societario, come le eventuali sue conseguenze per l'economia nazionale.

Sul piano giuridico, comunque, la trasformazione del Mediocredito centrale in spa andrebbe a porre alle Autorità di Governo, a livello interpretativo, i problemi che concernono l'applicazione di norme, in parte tra loro difficilmente conciliabili, in parte contrastanti, e ne aggraverebbe, poi, le difficoltà di attuazione all'atto operativo; sul piano economico ne attenuerebbe i poteri d'intervento e/o di indirizzo, in settori fondamentali della vita del Paese; sul piano finanziario appesantirebbe la già grave situazione del bilancio statale, cui, tra l'altro, farebbe carico la prevista remunerazione della gestione dei fondi di pertinenza statale, qualora le gestioni non fossero riassorbite dalle Amministrazioni competenti, imporrebbe oneri ulteriori, fors'anche nel regime fiscale, al momento ancora non chiaramente definibili, sottrarrebbe, infine, al Tesoro il controllo delle disponibilità, per l'innanzi tenute presso la Tesoreria centrale dello Stato.

Secondo il gruppo d'istruzione la definizione dei temi d'ordine giuridico assorbe, al momento, l'analisi delle implicazioni che, dalla trasformazione in spa del Mediocredito centrale, potrebbero seguire nello stato finanziario dell'Istituto, come, sotto più ampio profilo, nell'economia del

Paese. L'argomento, comunque, è stato richiamato dal magistrato delegato al controllo dell'Istituto all'attenzione, sia degli organi istituzionali dell'ente, sia delle Autorità governative, nel corso della discussione del progetto di trasformazione.

Le problematiche relative potrebbero avere notevole rilievo nella politica generale del Governo, anche, nell'ipotesi della trasformazione dell'Istituto in spa, in funzione, eventualmente, dello studio e/o della predisposizione di adeguati strumenti sostitutivi.

3.1.- L'Istituto centrale per il credito a medio termine ha prodotto una memoria, debitamente acquisita agli atti.

In via preliminare l'Istituto osserva che le disposizioni dettate in tema di ristrutturazione degli istituti di credito di diritto pubblico dalla legge 30 luglio 1990, n. 218 e dal successivo decreto di esecuzione 20 novembre dello stesso 1990, n. 356 sono ad esso applicabili, in quanto indubbiamente conciliabili con la posizione occupata nell'ordinamento del credito ed al ruolo di supporto alla media e piccola impresa, tenuto nella funzione di gestione di agevolazioni pubbliche.

E' suo avviso che le disposizioni che disciplinano la trasformazione in società per azioni riguardino, tra gli altri,

anche gli istituti titolari di proprie specifiche attribuzioni in forza di leggi speciali e che, di conseguenza, le sottostanti abilitazioni sopravvivano alla intervenuta trasformazione. In tal senso dovrebbero essere intese le norme che, agli artt. 16 e 17, 2° comma del decreto 356 del 1990, rispettivamente prevedono che la costituenda società bancaria succeda nei diritti, attribuzioni e situazioni giuridiche, dei quali gli enti originari erano titolari, e continui ad esercitare, poi, le attività dagli stessi enti poste in essere in forza di leggi o di provvedimenti amministrativi.

Sottolinea infine, a questo riguardo, che la forma dell'ente pubblico creditizio è da ritenersi superata dalle disposizioni che, in conformità alle direttive comunitarie, agli artt. 2, 6, 3° comma e 9 del decreto legislativo 14 dicembre 1992, n. 481, dispongono che l'attività bancaria può essere esercitata esclusivamente da imprese nella forma di società per azioni o di società cooperativa per azioni a responsabilità limitata, consentendo, poi, che la stessa spa eroghi finanziamenti agevolati.

3.2.- L'Istituto osserva che, dall'art. 4 del decreto 356 del 1990, la trasformazione in spa viene limitata ai soli enti

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

creditizi, il cui fondo di dotazione, a composizione associativa, consente di attribuire ai singoli partecipanti le corrispondenti quote aziarie; resta, invece, preclusa agli enti aventi natura di fondazione, per i quali la suddivisione del patrimonio in quote e la conseguente loro attribuzione a specifici soggetti è di fatto inattuabile.

Ritiene tuttavia, di dover essere inquadrato tra gli enti a base corporativa, perchè, a termini dello statuto societario, il titolare del capitale è chiaramente individuabile nello Stato, cui, perciò potranno essere attribuite le emittende azioni sociali. Considera a tal riguardo priva di rilievo la circostanza che lo Stato sia titolare unico del fondo, quanto il diritto comune, all'art. 2362 del codice civile, come la legislazione speciale, agli artt. 1, 2° comma della legge 218/1990 e 6, 2° comma del decreto 356/1990, consentono la costituzione di una società per azioni per atto unilaterale.

Ricorda poi come, in relazione alle norme, di cui agli artt. 16, 1° comma e 17, 2° comma del decreto 356/1990, all'uopo richiamati dall'art. 1 dello schema di statuto societario, la costituenda spa conservi tutte le attribuzioni, che al momento competono all'Istituto. Ed in questa prospettiva rileva che, a termini dell'art. 4, 3° comma del testo statutario, la spa dovrebbe fornire attività e servizi per conto o nell'interesse

dello Stato, da disciplinare, secondo l'art. 6, 3° comma del decreto 481 del 1992, a mezzo di apposite convenzioni.

E' suo avviso che, per tal via, anche quando sia trasformato in spa il Mediocredito centrale sarà parimenti in grado di assicurare il puntuale adempimento della funzione agevolativa.

3.3.- Da ultimo, per quel che riguarda la designazione di componenti del consiglio d'amministrazione e del collegio sindacale della costituenda spa da parte del solo Ministero del tesoro, l'Istituto osserva che la disciplina tassativamente dettata dall'art. 15, 3° comma della legge 8 agosto 1992, n. 359 sull'esercizio dei diritti dell'azionista nei confronti degli enti pubblici economici trasformati in spa, nell'indicare nominativamente gli istituti interessati, ne esclude, per implicito, l'applicabilità al Mediocredito centrale.

E' suo avviso, peraltro, che la stessa disposizione legislativa viene indirettamente a confermare l'esigenza che la forma giuridica dell'ente pubblico economico sia sostituita nel nostro ordinamento dalla società per azioni, "come forma giuridica universale dell'impresa economica", quando, all'art. 18, prevede che il Comitato interministeriale per la programmazione economica possa deliberare la trasformazione in

spa di enti pubblici, "fermo restando quanto previsto dalla legge 30 luglio 1990, n. 218".

4. - Nel suo intervento all'odierna adunanza in rappresentanza del Ministero del commercio con l'estero il direttore generale delle valute, nel dar atto della trasformazione del Mediocredito centrale in spa, auspica che l'attività agevolativa, dallo stesso sir ra realizzata per conto o nell'interesse dello Stato, possa essere in avvenire ancora attuata a difesa del commercio nazionale all'estero.

Manifesta, a tal riguardo, l'interesse della propria Amministrazione a che il Mediocredito centrale continui tale attività, in applicazione delle finalità previste dalla disciplina istituzionale ed, in tal senso, esprime l'avviso che, secondo corretta interpretazione, le direttive comunitarie tendono non già a precludere, ma soltanto ad armonizzare, sulla base di regole comuni, le singole discipline nazionali, che prevedano l'assistenza agevolativa alle imprese attive nell'esportazione.

Sottolinea infine, a tal riguardo, la necessità della presenza, nell'ordinamento, di un ente che salvaguardi l'esportazione nazionale dalla concorrenza extra comunitaria.

Il dirigente generale intervenuto in rappresentanza del Ministero del tesoro rileva, in via preliminare, che le difficoltà prospettate dalla Corte potrebbero essere agevolmente superate, di fatto, a mezzo della diversa configurazione, che il Mediocredito centrale andrebbe ad assumere con la trasformazione in spa, nella sua duplice funzione creditizia ed agevolativa.

A suo avviso lo scorporo delle attività bancarie ed il loro conferimento ad una spa, pur se l'ipotesi è prevista dal decreto 356 del 1990, sarebbero in diritto privi di valida motivazione, poi che sia l'attività creditizia sia quella agevolativa perseguono indentico fine economico, diversamente dalle aziende di credito, originate da fondazioni aventi finalità, in parte, di altra natura.

Sottolinea, infine, che la trasformazione nella costituenda spa dovrebbe portare al Mediocredito centrale vantaggi notevoli, all'atto operativo, sul mercato. Ritiene, comunque, che pur se l'Istituto si trasformi in spa l'attività di agevolazione finanziaria non venga a soffrirne, quando sia legata, come prevede lo statuto societario, all'osservanza di criteri e modalità predeterminati dalle Amministrazioni interessate.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1.1.- Alla definizione dei temi portati nella specie al giudizio della Corte soccorre un quadro normativo in assai larga misura articolato, in cui incidono:

le disposizioni sulla disciplina della funzione creditizia, dettate in origine dal r.d.l. 12 marzo 1936, n. 375, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 novembre 1938, n. 141 e successive sue modificazioni ed integrazioni, innovate dapprima dal d.P.R. 27 giugno 1985, n. 350, poi dal decreto legislativo 14 dicembre 1992, n. 481, di attuazione, rispettivamente, delle direttive del Consiglio delle Comunità europee in materia di credito n. 780 del 12 dicembre 1977 e n. 646 del 15 dicembre 1989;

le disposizioni sulla ristrutturazione degli istituti di credito di diritto pubblico, dettate dalla legge 30 luglio 1990, n. 218 e, tra i successivi decreti di attuazione, dal decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, come dalle istruzioni applicative fornite dal Governatore della Banca d'Italia con nota del 22 marzo 1991;

le disposizioni sulla trasformazione in società per azioni degli enti pubblici economici e loro dismissioni, dettate dal

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

d.l. 5 dicembre 1991, n. 386, convertito nella legge 29 gennaio 1992, n. 35 e dal d.l. 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1992, n. 359, dalla delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica del 25 marzo 1992, dal programma di riordinamento delle partecipazioni statali, presentato al Senato dal presidente del consiglio dei Ministri il 16 novembre 1992;

le disposizioni sulla disciplina istituzionale dell'Istituto centrale per il credito a medio termine, o Mediocredito centrale, dalla legge istitutiva 25 luglio 1949, n. 952 sino al d.l. 11 marzo 1993, n. 58.

1.2.- Ad integrazione della disciplina della funzione creditizia, dettata in origine dal r.d.l. 12 marzo 1936, n. 375, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 novembre 1938, n. 141 e successive sue modificazioni ed integrazioni, il d.P.R. 27 giugno 1985, n. 350 definisce, all'art. 1, "l'attività di raccolta del risparmio, sotto ogni forma, e di esercizio del credito ... "come attività" ... d'impresa, indipendentemente dalla natura pubblica o privata degli enti che la esercitano".

Il punto nodale del sistema viene evidenziato dal successivo decreto legislativo 14 dicembre 1992, n. 481, agli artt. 2, 6,

3° comma e 9, nel raffrontare, e distinguere poi in relazione alla diversità della loro natura, l'attività bancaria all'attività di agevolazione finanziaria. Apporta, poi, un'ulteriore, sostanziale modifica alla disciplina preesistente, con l'eliminazione, all'art. 49, delle norme che, nella legge 218 come nel decreto 356 del 1990, riprendono la superata distinzione tra enti attivi nel breve ed enti attivi nel medio e lungo termine.

L'attività bancaria, caratterizzata dalla raccolta del risparmio tra il pubblico e l'esercizio del credito, è qualificata come attività d'impresa, perchè indirizzata a fini di lucro; comporta, di conseguenza, l'assunzione dei rischi consequenziali, in regime di concorrenza sul mercato, a parità di condizioni con ogni altra azienda creditizia; va esercitata infine, per esigenze di omogeneizzazione, nella forma della società per azioni o della società cooperativa per azioni a responsabilità limitata.

Il fine del lucro ed, in correlazione, il rischio imprenditoriale sono estranei invece, per la sua natura pubblico-amministrativa, all'attività di agevolazione finanziaria; per questa sua natura, tale attività può essere esercitata da qualsiasi Amministrazione od ente pubblici ed è in via soltanto aggiuntiva consentita alle banche, in una qualunque

forma organizzativa, purchè abbia origine in disposizioni legislative, che riguardino determinati settori, categorie di istituti o singoli istituti di credito, sia regolata da convenzioni con le Amministrazioni interessate ed attenga all'attività ordinaria dell'azienda.

Di fatto attività agevolativa viene svolta non soltanto in tutti o quasi i Paesi dell'Europa occidentale, ma anche negli Stati Uniti ed in Giappone, con strumenti d'intervento e sotto forme differenziate, da apposite Agenzie specializzate pubbliche o direttamente da pubbliche Amministrazioni.

1.3.- La disciplina sulla ristrutturazione degli istituti di credito di diritto pubblico, dettata dalla legge 30 luglio 1990, n. 218 è essenzialmente intesa all'armonizzazione del sistema italiano del credito con l'ordinamento comunitario e soltanto in via aggiuntiva e sussidiaria prevede l'alienazione, in tutto od in parte, delle aziende a privati.

In particolare, secondo le istruzioni applicative, fornite dal Governatore della Banca d'Italia con nota del 22 marzo 1991 e recepite poi dall'Associazione bancaria italiana l'8 maggio successivo, la legge 218 del 1990 vuol porre il sistema creditizio nazionale, nella sua globalità, nelle condizioni di

competere sul mercato internazionale con gli istituti degli altri Paesi, utilizzando all'uopo il modulo, generalmente seguito negli ordinamenti più avanzati, della banca cosiddetta "universale".

Le misure idonee a raggiungere questo scopo sono individuate, da un lato, nell'apertura in via generalizzata a tutte le aziende di credito di forme d'intervento per l'innanzi proprie, nel nostro ordinamento, di istituti specializzati attivi in singoli, specifici settori, per poter formare, così, sul mercato gruppi "polifunzionali", e, d'altro lato, nella concentrazione delle aziende, mediante fusioni od accorpamenti, per ottenerne dimensioni di impresa più rispondenti alle prevedibili situazioni operative. Da queste premesse deriva, poi, l'esigenza di definire una formula organizzatoria che, sulla base delle indicazioni date dalla Comunità economica europea sulla natura imprenditoriale dell'attività bancaria, si trovi ad essere compiutamente disciplinata dal diritto comune. In questa ottica il modello più adatto ad assicurare l'omogeneità di comportamenti delle aziende sul mercato è stato generalmente individuato, per la corrispondenza degli elementi costitutivi in quasi tutti gli ordinamenti positivi, nello schema della società per azioni.

La legge 218 del 1990 delega infine al Governo, agli artt. 2 e 5, la disciplina delle modalità di attuazione della procedura di ristrutturazione delle aziende, dei rapporti di lavoro del personale, delle esigenze di patrimonializzazione connesse alla riorganizzazione degli istituti e conseguenziale loro ricapitalizzazione, del funzionamento del gruppo creditizio e della vigilanza su di esso. Nell'esercizio della delega il Governo ha di poi assunto, il 20 novembre 1990, distinti decreti legislativi, intesi a disciplinare il primo, col n. 356, la ristrutturazione delle aziende e la gestione del gruppo creditizio, il secondo, col n. 357, la parte previdenziale, l'ultimo, col numero 358, la ricapitalizzazione degli enti.

Ad integrazione della disciplina dettata dalla legge 218 il decreto 356 dello stesso 1990 riafferma, all'art. 1, che la determinazione di procedere alla ristrutturazione va discrezionalmente assunta dall'organo che, nell'istituto interessato, è competente ad assumere modifiche allo statuto. Riserva, poi, l'ipotesi della trasformazione in spa bancaria, agli artt. 4 e 5, ai soli enti aventi fondo di dotazione a composizione associativa, agli enti a fondo di dotazione a composizione non associativa consentendo per implicito, al successivo art. 12, il solo scorporo delle attività bancarie ed

il conseguenziale loro conferimento a società già costituite o da costituire.

1.4.- Nel dettare norme sulla ristrutturazione degli enti pubblici economici il d.l. 5 dicembre 1991, n. 386, all'art. 1, fa rinvio, per gli istituti di credito, alle disposizioni date dalla legge n. 218 del 1990, così sottraendo le aziende creditizie alla disciplina d'ordine generale. Le successive disposizioni, di cui alla legge 359 del 1992, dispongono, tuttavia, anche nei riguardi di determinati istituti di credito, prevedendo in particolare, all'art. 15, che il Ministro del tesoro eserciti i diritti dell'azionista d'intesa con i Ministri del bilancio e della programmazione, dell'industria e del commercio, delle partecipazioni statali, ed, all'art. 16, che gli stessi Ministri formulino, poi, un programma di riordinamento delle partecipazioni statali; all'art. 18 infine, ferma lasciando la disciplina detta per gli istituti di credito dalla legge 218 del 1990, conferiscono inoltre al Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio di deliberare la trasformazione di enti pubblici economici in spa, qualunque ne sia il settore di attività.

Tra gli enti creditizi pubblici individuati dalla legge 359 del 1992 vi sono istituti già trasformati in spa, come la Banca nazionale del lavoro, l'Istituto mobiliare italiano e le aziende di intermediazione creditizia e finanziaria partecipate dalla Cassa depositi e prestiti, attivi peraltro sul mercato, già dall'origine, in regime di concorrenza, con conseguenziale assunzione del rischio d'impresa.

Il successivo programma di riordinamento del 16 novembre 1992 rileva come sul credito pesino condizionamenti, che potrebbero compromettere l'esito della trasformazione, dalla natura propria di questo tipo d'impresa alla sua disciplina legislativa, infine, al di là anche dello speciale regime di vigilanza esercitato dalla Autorità monetarie, allo stesso sistema dei controlli. Indica poi, come obiettivi di fondo del processo di privatizzazione, quello di realizzare un ampio mercato di rischio, il cui presupposto dovrebbe essere l'utilizzazione delle banche come primario canale di afflusso alla borsa di capitale fresco, e, conseguentemente, quello di creare un "azionariato diffuso" nel pubblico, prevedendo peraltro la conservazione allo Stato, nei settori da esso "significativamente presidiati", del servizio "pubblico" ovvero del regime di monopolio "di fatto" o "naturale".

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

1.5.- La disciplina istituzionale dell'Istituto centrale per il credito a medio termine va rinvenuta in un'articolata serie di oltre quaranta disposizioni normative, dall'iniziale legge 25 luglio 1952, n. 949 sino al recente d.l. 11 marzo 1993, n. 58.

Per quel che in particolare concerne l'attività bancaria assumono essenziale rilievo, in questo quadro, le norme che consentono al Mediocredito centrale l'acquisizione del risparmio e l'esercizio del credito, di cui agli artt. 18, 21, 26 e 31 della legge 25 luglio 1952, n. 949, all'art. 37 della legge 23 dicembre 1966, n. 142, agli artt. 21 e 27 della legge 24 maggio 1977, n. 227, all'art. 22 del d.l. 28 maggio 1981, n. 251, convertito, con modificazioni, nella legge 29 luglio 1981, n. 394, infine all'art. 11 della legge 7 agosto 1987, n. 526.

Secondo le disposizioni suindicate, dal divieto inizialmente posto dall'art. 18, ultimo comma della legge 949 del 1952 di raccogliere risparmio sotto qualsiasi forma e di effettuare direttamente operazioni a favore delle imprese, con l'obbligo di valersi soltanto, per la provvista, dell'assunzione di prestiti all'estero, coperti dalla garanzia dello Stato, l'Istituto è giunto, così, ad acquisire la facoltà di emettere obbligazioni quotate in borsa e sorrette da agevolazioni fiscali, mentre, nell'esercizio del credito, dalla originaria, ristretta attività di rifinanziamento ad istituti di credito primari è stato

autorizzato a concedere, dal 1981, crediti finanziari diretti a Stati, banche ed imprese estere, legati all'esportazione.

2.1.- La legge 25 luglio 1952, n. 949, all'art. 17, ha creato l'Istituto centrale per il credito a medio termine a favore delle medie e piccole industrie, nel quadro di norme intese, nella stessa disposizione legislativa, a favorire "lo sviluppo dell'economia e l'incremento dell'occupazione", in tutti o quasi i settori di attività fondamentali della vita del Paese.

La finalità originaria dell'Istituto sta nella integrazione delle disponibilità di istituti autorizzati all'esercizio del credito a medio termine a favore della media e piccola industria, per finanziare il rinnovo, l'ampliamento o la ricostruzione di impianti industriali, a tasso più contenuto rispetto a quello di mercato. Alle stesse funzioni di sostegno dell'economia sono state indirizzate le successive disposizioni, che mutata nel 1962 la denominazione in Istituto centrale per il credito a medio termine, ne hanno esteso il campo d'operatività dapprima alle industrie attive nel campo dell'esportazione, poi alla media e piccola impresa commerciale, infine alle medie e piccole imprese operanti in singoli,

particolari settori in dissesto ovvero in aree territoriali in difficoltà.

Modificazioni ed integrazioni, venute ad aggiungersi e talvolta a sovrapporsi, nel corso del tempo, alle originarie forme di intervento, hanno man mano introdotto nelle attività poste in essere dal Mediocredito centrale strumenti operativi diversificati. Per quel che riguarda l'attività di credito i pesanti condizionamenti posti dalla disciplina istituzionale nella acquisizione del risparmio e nell'esercizio del credito sono venuti, comunque, a cadere soltanto nel dicembre 1992, all'entrata in vigore del più volte richiamato decreto legislativo 481.

Se dall'originaria configurazione di ente di mera erogazione l'Istituto è giunto ad acquisire funzioni anche di finanziamento diretto, nel quadro d'insieme l'attività creditizia resta tuttavia marginale rispetto a quella, in assai larga misura prevalente, dell'agevolazione, come denunciano i dati esposti nella descrizione del fatto relativamente alla situazione patrimoniale dell'Istituto.

Nelle attività poste in essere, a tal riguardo, dal Mediocredito centrale sono indubbiamente presenti, comunque, connotazioni proprie dell'attività di credito. E' in ordine a tali attività, ed a tali attività soltanto, che possono

correttamente ritenersi applicabili all'Istituto, nelle norme relative, le disposizioni dettate dalla legge 20 luglio 1990, n. 218 e dal decreto del 30 novembre dello stesso 1990, n. 356, in tema di ristrutturazione degli istituti di credito di diritto pubblico.

2.2.- Nell'affermare la sua natura di istituto di credito il Mediocredito centrale rileva come nella stessa attività agevolativa sussista una sostanziale interconnessione con l'attività di credito, così da giustificare l'aggregazione in una struttura unitaria in forma di spa.

Nel caso di specie tuttavia, dal momento iniziale sino agli ultimi versamenti, il fondo di dotazione è rimasto nella titolarità esclusiva dello Stato. Manca, di conseguenza, il presupposto, tassativamente indicato all'art. 4 del decreto 356 del 1990 nella composizione associativa del fondo di dotazione, per la trasformazione in società per azioni bancaria.

Tra le Amministrazioni statali interessate, in larga parte rimaste estranee al procedimento, a mezzo dei propri rappresentanti all'adunanza il Ministero del commercio estero si è limitato a prender atto della trasformazione in spa dell'Istituto, il Ministero del tesoro, invece, ha

implicitamente manifestato al riguardo il proprio avviso favorevole, col ritenere l'ammissibilità dell'affidamento in concessione alla Mediocredito centrale spa della gestione di fondi di pertinenza statale. Né l'una, né l'altra Amministrazione hanno tuttavia fornito, in concreto, elementi utili a superare, in sede interpretativa, la rigidità della discussa formula normativa.

Discutibile, d'altra parte, è l'assunto, avanzato in via pregiudiziale nella memoria prodotta dal Mediocredito centrale, che l'Istituto vada inquadrato tra gli enti a base corporativa, in quanto, pur in mancanza di altri partecipanti, il titolare del capitale sociale è chiaramente individuato dallo statuto societario nello Stato, cui perciò potrebbero essere attribuite le emittende azioni sociali.

Ad avviso della Corte, tuttavia, l'ipotesi che le emittende azioni sociali possano essere pacificamente attribuite alla costituenda società è inidonea, di per sé, a validamente motivare sia la prevista preliminare ripartizione in quote di un fondo di dotazione, com'è al momento il fondo di dotazione del Mediocredito centrale, istituzionalmente indiviso ed indivisibile, sia, tanto meno, a procedere alla contestuale attribuzione alla società, che si vuol costituire, di quote di un capitale sociale in atto inesistente. L'idoneità del fondo di

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

dotazione del Mediocredito centrale a fungere da fondo a composizione associativa dovrebbe essere in contrario verificata in riferimento non già ad una mera ipotesi, ma, come prevede l'art. 4 del decreto 356/90, ad una situazione di diritto e di fatto pregressa.

Non può aver rilievo, in tal senso, il richiamo, che l'Istituto fa alle norme che, all'art. 2362 del codice civile o, in alternativa, all'art. 6, 2° comma del decreto 356 del 1990, riconoscono la sussistenza in vita, nell'ordinamento italiano, di società per azioni con unico socio.

Il diritto comune, all'art. 2362 c.c., riconosce in effetti l'ipotesi che la spa possa essere costituita da un solo partecipante, ma, per tempo transitorio e limitatamente al caso d'insolvenza della gestione societaria, al solo scopo di porre a carico dell'unico socio rimasto la responsabilità per intero delle obbligazioni sorte nel periodo. E del resto, secondo le norme che disciplinano le società nell'ordinamento italiano, all'art. 2247 per le società in genere ed all'art. 2325, 2° comma dello stesso codice civile per le società per azioni in particolare, l'ipotesi della società con unico socio è del tutto anomala, al momento della costituzione della società come a quello dell'avvio delle attività sociali essendo categoricamente prevista la presenza di più partecipanti.

Tanto meno può convenirsi, poi, sull'applicabilità, nella specie, della norma, di cui all'art. 6, 2° comma del decreto n. 356, di per sé intesa a consentire la costituzione della spa, da parte dell'ente interessato, esclusivamente nell'ipotesi del conferimento delle attività bancarie alla società da costituire, con la contestuale conservazione in vita dell'ente pubblico originario per l'esercizio delle attività di diversa natura.

Nè, come l'Istituto sostiene da ultimo, si potrebbe far ricorso alla disciplina dettata nei riguardi degli enti pubblici economici in genere.

Specificata norma, all'art. 1 del decreto 386 del 5 dicembre 1991, espressamente ne esclude l'applicabilità agli enti creditizi pubblici. Nello stesso senso la successiva disposizione, che, all'art. 18 della legge 359 dell'8 agosto 1992, attribuisce al Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio la facoltà di deliberare la trasformazione in spa di enti pubblici economici, fa salva ancora, per gli enti creditizi, la disciplina dettata dalla legge 218 del 1990.

2.3.- Secondo la Corte una corretta utilizzazione della distinzione tra corporazione e fondazione, nella sua memoria richiamata dall'Istituto, presuppone, in sede interpretativa,

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

un ulteriore puntuale approfondimento della figura giuridica, denominata "fondo di dotazione", come dei suoi elementi costitutivi. Vanno presi in esame, nell'analisi, il momento costitutivo del fondo e la sottostante manifestazione della o delle volontà, che vi concorrono, volontà nella corporazione in astratto mutevole nel tempo a seconda dell'intendimento di volta in volta espresso dagli associati, nella fondazione ancorata invece, come dagli artt. 14 e 15 del codice civile, non soltanto all'intento, vincolante, manifestato in origine da chi ne ha voluto la costituzione, ma, altresì, alla forma sottostante.

Di conseguenza, anche se si voglia assumere, come ritiene parte dalla dottrina, che il fondo di dotazione dell'ente pubblico sia teoricamente rapportabile al capitale di una società, vanno poi accertati, elemento per elemento, quali fossero all'atto della sua costituzione i soggetti che vi hanno partecipato, quale fosse la volontà dagli stessi all'epoca manifestata, quali le finalità, cui i partecipanti hanno destinato il fondo, quale, infine, ne sia stata la forma sottostante. Ed è di tutta evidenza che, sotto tale profilo, il fondo di dotazione dell'ente pubblico va in concreto differentemente classificato, a seconda che sia "aperto" ad ulteriori conferimenti ad opera anche di soggetti diversi, da chi ne ha voluto la costituzione, ammettendosi o meno, in tal

caso, che possano esserne mutate finalità e destinazione, ovvero sia "chiuso" ad altrui interventi, perchè di titolarità esclusiva del costituente. Nella prima ipotesi si ha un fondo di dotazione a composizione associativa, nella seconda il fondo, a composizione non associativa, è assimilabile ad una fondazione.

Dall'analisi della disciplina istituzionale può correttamente trarsi che, in relazione agli indicati elementi costitutivi, il fondo di dotazione dell'Istituto centrale per il credito a medio termine sia da rapportare alla figura giuridica della fondazione. Di fatto, dalla disposizione di legge istitutiva sino alla delibera di trasformazione in spa assunta dal consiglio generale, via via attraverso le oltre quaranta disposizioni normative che condizionano l'assetto dell'Istituto, non soltanto è sempre mancata, nella composizione del fondo di dotazione quella partecipazione di più soggetti, che è presupposto essenziale della corporazione, ma finalità e destinazione, altresì, ne sono stati rigidamente vincolati alla disciplina preordinata dalle norme sottostanti.

2.4.- Sotto altro profilo può dirsi che, nella specie, la distinzione tra corporazione e fondazione assolva, nell'intento legislativo, ad una duplice funzione.

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

E' utile, nella trasformazione diretta di un ente in spa, ad identificare i titolari del fondo di dotazione e di conseguenza, negli enti a fondo di dotazione a composizione associativa, ad attribuire loro, in correlazione alle quote di partecipazione al fondo, la corrispondente quota azionaria della costituenda società. In pari tempo consente di accertare quale parte del patrimonio societario sia destinabile all'attività di credito ed a separare di conseguenza con lo scorporo, negli enti con fondo di dotazione a composizione non associativa, la quota patrimoniale disponibile ad impieghi creditizi da quella indisponibile, perchè " a priori" destinata al perseguimento di finalità diversa o diverse da quella creditizia.

Negli enti con fondo di dotazione a composizione associativa, nei quali, come si è accennato, la volontà dei partecipanti può mutare nel tempo, premessa alla trasformazione è l'incontro delle singole volontà, ciascuna legata ad un distinto e separato interesse patrimoniale, nella volontà comune di esporre il patrimonio societario al rischio d'impresa, proprio dell'attività creditizia. Nell'ente con fondo di dotazione a composizione non-associativa, in cui la volontà originaria del costituente, vincola i successivi, altrui comportamenti, viene dalla disciplina normativa previsto esclusivamente il ricorso alla procedura dello scorporo al

chiaro fine di separare e sottrarre, dalla pregressa, indistinta massa patrimoniale, la quota indisponibile nel rischio d'impresa.

Non si potrebbe "a priori" escludere, tuttavia, che in un ente a struttura unitaria, con titolare unico ed organi d'amministrazione mutevoli nel tempo, si possa nell'esercizio del credito procedere ad impieghi a rischio anche dell'eventuale quota indisponibile ovvero, in senso inverso, che, qualora la massa patrimoniale resti indistinta, in caso di contestazione terzi chiamino a rispondere l'ente anche al di là della quota disponibile. Ed è appena da rilevare, a tal riguardo, che, a norma dell'art. 2362 del c.c., cui, tra l'altro, l'Istituto fa espresso riferimento, la spa con unico socio risponde delle obbligazioni "illimitatamente".

E' presumibilmente in questa stessa ottica che il collegio di esperti, designato dal presidente del Tribunale competente alla valutazione del patrimonio netto della costituenda spa, ha rilevato nelle premesse la discutibilità della trasformazione in spa di enti che abbiano fondo di dotazione a composizione non associativa ed, all'atto della stima, ha poi tenuto separata dal patrimonio da riconoscere alla spa la ben più ingente massa patrimoniale, a suo avviso da ritenersi indisponibile, perchè "non di proprietà dell'ente".

Nel procedere alla trasformazione diretta in spa al consiglio generale dell'Istituto centrale per il credito a medio termine è sfuggito che, nell'occasione, il collegio degli esperti ha di fatto seguito la procedura preordinata, dal decreto 356 nel 1990, allo scorporo delle attività creditizie da quelle di diversa natura.

2.5.- La Corte trova discutibile il riferimento, che il Mediocredito centrale ha posto a premessa della propria trasformazione in una struttura "unitaria" a forma di spa, ad una "interconnessione dei fini" tra attività poste in essere nell'esercizio della funzione creditizia e nel perseguimento della funzione agevolativa. Ancor più discutibile è il richiamo, introdotto nell'odierna adunanza dal Ministero del tesoro, ad una "identità di fini".

Il presupposto della trasformazione, secondo la disciplina introdotta nell'ordinamento del credito dall'art. 1 della legge 218 e dall'art. 16 del decreto 356 del 1990, come dagli artt. 2, 6, 3° comma e 9 del decreto 481 del 1992, sta nell'omogeneità di fini, funzioni, ruolo tra ente di diritto pubblico e costituenda spa, sì che, a seguito della traslazione, la spa continui nell'esercizio dell'attività tutta, precedentemente posta in

essere dall'ente nel campo del credito, in più assumendo, nell'ingresso sul mercato nella forma societaria, il rischio d'impresa.

Nel caso del Mediocredito centrale lo statuto societario, al 3° comma dell'art. 4, riconosce come proprie quella parte soltanto delle pregresse finalità istituzionali, che attengono all'esercizio del credito alle imprese, per implicito anche di grandi dimensioni, attive nel settore delle esportazioni e, relativamente alle iniziative all'interno del Paese, a "progetti infrastrutturali e di protezione dell'ambiente" ed alle "opere pubbliche", omette, invece, un qualsiasi accenno alla originaria finalità del sostegno alla media e piccola impresa.

La ragione di questa esclusione viene chiaramente indicata, nel sottostante progetto di ristrutturazione, nell'intento del Mediocredito centrale di "calmierare" il tasso dei finanziamenti alla media e piccola impresa, portandolo a livello inferiore, presumibilmente non lontano dal tasso di mercato, e così contenere, di conseguenza, l'onere a proprio carico nell'intervento nel settore, per poi destinare l'eventuale quota residua ad altre finalità societarie. Per tal via, anche se la disciplina statutaria lascia comunque spazio ad iniziative a favore di medie e piccole imprese, la finalità originaria viene a perdere di rilievo e la sua attuazione resta, in concreto,

affidata ad eventuali interventi, che, in avvenire, lo Stato vada a disporre in materia.

Di conseguenza l'identità o l'interconnessione, cui nella specie si fa riferimento, di fatto si concretano, non già in una reale identità o interconnessione dei fini, bensì nella mera comunanza dell'area o del settore operativo, genericamente definiti del credito, in cui le attività del Mediocredito centrale, sia creditizia sia agevolativa, vengono in essere. Nello spostamento delle attività societarie verso l'esercizio esclusivo del credito, la componente agevolativa, sino ad oggi presente nella stessa attività creditizia, tende anzi ad indebolirsi via via, sino a venir meno, come, in correlazione, viene meno la pretesa interconnessione o identità dei fini. Al fine del "massimo" lucro a compenso dell'alea imprenditoriale, proprio dell'attività creditizia, potrebbe al più corrispondere, nell'attività agevolativa, sinora esercitata dall'ente a titolo gratuito, un interesse alla giusta remunerazione delle prestazioni, del tutto distinto dal lucro.

E' di tutta evidenza, a questo punto, che fini perseguiti nell'esercizio della funzione creditizia e fini legati, invece, all'esercizio dell'attività agevolativa sono, tra loro, essenzialmente diversi. La loro pretesa identità o interconnessione, di conseguenza, non sussiste.

Sulla base delle norme che, all'art. 12, 1° comma, lett. a del decreto 356 del 1990, indicano le finalità proprie degli enti a fondo di dotazione a composizione non-associativa come fini di interesse pubblico e di utilità sociale, da perseguire "preminentemente" nella ricerca, istruzione, arte e sanità, come nell'assistenza e tutela delle categorie sociali più deboli, si può, indubbiamente escludere che l'attività di agevolazione finanziaria possa essere in astratto inquadrata nell'ambito delle attività di credito. L'attività agevolativa, se mai, dovrebbe essere correttamente classificata, come nell'intervento in adunanza ha rilevato il Ministero del commercio con l'estero, per attività di "assistenza" agevolativa.

2.6.- Possono d'altra parte formularsi riserve, ad avviso della Corte, anche riguardo alla previsione, contenuta al 3° comma dello stesso art. 4 dello statuto societario, che la società possa svolgere, sulla base di apposite convenzioni, quelle attività e servizi per conto o nell'interesse dello Stato, per l'innanzi affidati all'Istituto da disposizioni di legge, che ne dettano la disciplina della gestione.

Pare innanzi tutto da escludersi, in riferimento all'art. 6, 3° comma del decreto 481 del dicembre 1992, che alla costituenda

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

spa sia consentito di conservare, in via generale, la posizione di primazia per l'innanzi esercitata dall'Istituto nei riguardi delle comuni aziende di credito. Coerentemente con la disciplina sulla tutela, in regime di concorrenza, della parità di situazioni dovrebbe anche negarsi "a priori" che la spa possa acquisire l'affidamento in gestione dell'insieme dei fondi di pertinenza statale, in precedenza affidati all'Istituto. E, d'altra parte, l'eventuale affidamento alla società, caso per caso, di singole gestioni, previo l'esperimento ogni volta di gara aperta alla totalità delle aziende di credito, farebbe venir meno quell'uniformità di linee di condotta, dal Mediocredito centrale sinora assicurata nella sua veste di organo fiduciario e dallo stesso rivendicata nel progetto di sua trasformazione in spa.

Assai discutibile è comunque l'assunto che dette gestioni possano essere disciplinate mediante convenzioni, in mancanza di una disposizione legislativa di base, che ciò preveda e di ciò insieme detti criteri e modalità di attuazione, come nel recepire le indicazioni comunitarie, prescrive l'art. 6, 3° comma del decreto n. 481 del 1992. Riguardo, poi, alla disciplina che, all'art. 35 dello schema di statuto, prevede la continuazione in via transitoria delle gestioni da parte della società, "...secondo le procedure vigenti...", non si può

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ignorare la ben diversa situazione di diritto che, con la trasformazione in spa, verrebbe dallo stesso momento a crearsi nei confronti di eventuali controinteressati, o trascurare le implicazioni che, nelle more della stipula, dell'approvazione e della registrazione delle convenzioni, potrebbero seguirne nella stessa condotta societaria.

Non vanno in tal senso ignorati i riflessi, di segno chiaramente negativo, che nella fase intermedia andrebbe a produrre una presumibile sospensione anche soltanto di fatto delle attività, fuor d'ogni dubbio dannosa nell'attuale momento di ristagno dell'economia, cui le provvidenze statali in atto dovrebbero invece, in qualche modo, ovviare. D'altra parte, con l'integrale trasformazione del Mediocredito centrale in spa bancaria e la cessazione, o il contenimento, dell'attività agevolativa, che ne potrebbero seguire verrebbe meno uno strumento di essenziale rilievo nella politica economica del Governo, senza che, a quel che alla Corte risulta, siano stati sinora predisposti, o anche soltanto posti allo studio, adeguati strumenti sostitutivi.

Alla Corte sta, infine, di rilevare che la stessa vigilanza della Banca d'Italia sulla spa, per sua natura limitata ai contenuti creditizi della gestione, mal potrebbe a questo riguardo surrogare i controlli, di diversa portata, in

precedenza esercitati sull'Istituto dalle singole Autorità ministeriali o, soprattutto, realizzare sulla gestione della spa quell'azione politica di orientamento o di indirizzo, proprio soltanto alla vigilanza governativa.

Non si può ignorare, da ultimo, che le gestioni di fondi di pertinenza statale, vanno correttamente qualificate, come gestioni di fondi statali condotte al di fuori del bilancio dello Stato, nei cui riguardi potrebbe, perciò, essere posta questione dell'applicazione delle disposizioni, di cui alla legge 25 novembre 1971, n. 1041, e successive modificazioni, e del loro eventuale riassorbimento e conseguenziale diretto esercizio da parte delle Amministrazioni interessate.

2.7.- Con la trasformazione dell'Istituto centrale per il credito a medio termine in società per azioni bancaria e l'alterazione, che ne segue, dell'originaria, primaria funzione dell'agevolazione finanziaria, all'Istituto affidata, sin dall'istituzione, da disposizioni di legge, ne sono state sostanzialmente travisate la natura atipica, la posizione differenziata, il ruolo specifico nell'ordinamento del credito.

Non si può d'altra parte ignorare che, sulla linea assunta dal Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio nella già richiamata delibera del 25 marzo 1992, la legge dell'8 agosto successivo, n. 359, di conversione del decreto-legge dell'11 luglio, n. 333, agli artt. 15 e 16 individua singolarmente gli enti da assoggettare alla trasformazione in spa, indicando, tra altri, determinati istituti di credito pubblici, ed, al successivo art. 18, attribuisce allo stesso Cipe la facoltà di deliberare la trasformazione in spa di altri enti economici. Agli istituti di credito assoggettati a trasformazione viene, poi, fatto esplicito riferimento nel programma di riordinamento delle partecipazioni statali.

Sta di fatto, comunque, che, a tutt'oggi, i più importanti tra gli istituti di credito di diritto pubblico assoggettati a trasformazione, hanno conservato configurazione giuridica pubblica alle strutture che esercitano attività in settori di interesse pubblico. Altri istituti, con fondo di dotazione a composizione associativa, hanno provveduto al solo scorporo delle attività bancarie ed al loro conferimento a separate società. Altri ancora, tra cui taluni Mediocrediti regionali, anche a partecipazione maggioritaria del Tesoro, avrebbero addirittura conservato, a quel che alla Corte risulta, l'originaria configurazione di enti di diritto pubblico.

Alla Corte, di conseguenza, par dubbio che ad una revisione di fondo dell'assetto istituzionale, come è quella attuata dal Mediocredito centrale, possa procedersi con mero atto statutario di iniziativa del consiglio generale dell'Istituto, mediante il ricorso alla disciplina delle comuni aziende di credito, quando manchino puntuali, inequivocabili disposizioni di legge che, modificando l'attuale quadro di riferimento, dell'ente esplicitamente mutino natura, posizione e ruolo e ne adeguino, di conseguenza, finalità, funzioni, configurazione giuridica, struttura, sistemi di provvista, modalità d'azione a quelle di un qualsiasi ente creditizio.

2.8.- Nei profili ora indicati va ravvisata la non conformità a legge della trasformazione in società per azioni bancaria dell'Istituto.

Nella relativa pronuncia resta assorbito ogni ulteriore vizio, da cui, in relazione alle indicazioni formulate dalla Corte nell'atto introduttivo del procedimento, il sottostante progetto come gli atti consequenziali possano essere affetti.

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

P. Q. M.

Dichiara la non conformità a legge della trasformazione in società per azioni dell'Istituto centrale per il credito a medio termine:

in quanto il fondo di dotazione non ha composizione associativa;

e in quanto ne risultano alterate le funzioni in materia di attività agevolativa disciplinata dalla legge, che devono continuare ad essere regolate nei modi dalla legge previsti.

Ordina che copia della presente determinazione venga inviata al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai Ministri del tesoro, degli affari esteri, del commercio con l'estero, dell'industria, commercio e artigianato, del bilancio e della programmazione economica ed al presidente dell'Istituto.

Dispone, altresì, che, per opportuna notizia, ne sia data comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

ESTENSORE
f.to C. Coli

PRESIDENTE
f.to Coltelli

depositata in Segreteria il 20 Aprile 1993.

p. c. c.
Dirigente superiore
D: tore della Segreteria
(Galeazzo Paziienza)

