

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4586

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

LA MALFA, TABACCI, PATRIA, LEO

Modifiche al testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, in materia di obbligazioni dei soggetti con elevata concentrazione dell'esposizione debitoria verso le banche

Presentata il 23 dicembre 2003

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge reca disposizioni intese, sia mediante la modifica della normativa vigente sia mediante l'introduzione di nuova apposita disciplina, ad impedire ai soggetti esercenti un'impresa di una certa rilevanza, che hanno un'elevata concentrazione dell'esposizione debitoria verso una banca o una società facente parte di un gruppo bancario, di assumere funzioni di amministrazione, direzione e controllo presso le medesime banche o società e di esercitarvi il diritto di voto qualora detengano partecipazioni di controllo.

Si intende, in tal modo, colmando le evidenti lacune della normativa vigente in materia, prevenire, in radice, l'insorgere di conflitti di interesse, anche eventuali, fra

le istanze di sana e prudente gestione della banca o della società del gruppo bancario, perseguite da coloro che ne assicurano la amministrazione o ne controllano le decisioni sociali, e l'interesse dell'imprenditore beneficiario del credito da parte delle medesime banche o società, che nei casi disciplinati dalla norma in esame verrebbero altrimenti a coincidere pericolosamente in capo ad uno stesso soggetto.

Le recenti vicende dei mercati finanziari, che hanno visto il mancato rimborso ai sottoscrittori di obbligazioni emesse da primarie società industriali, pongono in tutta la sua gravità il problema dei rapporti fra banche e imprese, considerato alla luce del valore primario della tutela del risparmio che, riconosciuto dalla Carta

costituzionale, deve essere anche concretamente ed effettivamente perseguito nell'attuale realtà dell'economia italiana.

È necessario, nel contesto attuale, assicurare piena trasparenza in merito alla partecipazione delle imprese al capitale delle aziende bancarie e, conseguentemente, alla gestione delle stesse banche, delle quali sono primarie prenditrici di credito, mirando altresì a prevenire sin dall'origine il rischio che l'intervento delle imprese nella tipica attività bancaria sia fonte di conflitti di interesse.

Al riguardo, appaiono più che mai attuali le considerazioni che Donato Menichella svolgeva nel 1944 nella memoria, predisposta su richiesta delle autorità alleate, riguardante le origini dell'Istituto per la ricostruzione industriale e la sua azione nei confronti della situazione bancaria.

Egli osservava che « l'Italia non ha mai avuto una classe di finanzieri amanti della Banca per la Banca, disposti cioè ad investire i loro denari in azioni bancarie e a gestire la banca soltanto col proposito di ricavare il maggiore dividendo delle azioni; solamente dei gruppi industriali hanno manifestato in Italia, in epoche diverse, interesse a diventare azionisti delle grandi banche, ma l'esperienza dolorosa ha dimostrato che tali gruppi non miravano soltanto a partecipare al maggior dividendo possibile delle azioni bancarie da esse possedute, o ad appoggiare alle banche operazioni commerciali proprie e di propri amici, sebbene essi miravano a trovare nelle banche il denaro versato dai depositanti e correntisti da utilizzare per fondare o sviluppare le proprie imprese industriali e dotarle degli stessi capitali fissi e per coprire anche gli esborsi (che in tal modo diventavano fittizi) fatti per le sottoscrizioni delle azioni bancarie ».

A proposito dei rapporti patologici che si possono instaurare che possono instaurare fra l'imprenditore azionista di una banca e la banca stessa, Raffaele Mattioli parlava di « mostruose fratellanze siamesi » che avevano determinato le gravi crisi bancarie degli anni '20 e '30 del secolo scorso.

Tali conflitti di interesse fra il ruolo di gestore della banca, la cui attività dovrebbe essere orientata al perseguimento di una sana e prudente gestione della stessa, e il ruolo di imprenditore, interessato a diventare beneficiario di credito per la propria azienda, risultano ancora più aggravati, per quanto possibile, dall'evoluzione dei modelli di banca che si è registrata negli ultimi anni.

L'emergere della nuova realtà della banca universale, infatti, e il superamento della separazione tra finanziamenti a breve e a medio termine, codificate dallo stesso testo unico bancario emanato nel 1993, (decreto legislativo n. 385 del 1993), hanno avuto e hanno, quale effetto potenziale, un sempre più diretto coinvolgimento delle banche nelle vicende dei grandi gruppi industriali.

Da qui l'esigenza, ora avvertita anche dalla generalità dei piccoli risparmiatori e necessaria per ridare fiducia al mercato, di procedere ad una modifica dell'attuale quadro regolatorio posto dalla legislazione di settore, per addivenire ad una più efficace tutela del risparmio bancario, anche mediante il rafforzamento dei compiti ed il pieno operare delle competenti autorità di vigilanza.

Si tratta, per un verso, di favorire e di rendere obbligatoria la trasparenza dei rapporti di partecipazione al capitale bancario e di finanziamento industriale che legano reciprocamente le banche e le imprese loro azioniste; per altro verso, di eliminare il conflitto di interesse che vede protagonista l'imprenditore il quale, azionista della banca, sia anche prenditore di credito da parte della stessa, vietando a tale soggetto, nei casi di esposizione debitoria eccedente una data soglia rilevante, ogni potere di intervento nelle scelte di indirizzo e nella gestione della società bancaria.

In uno dei suoi scritti, Guido Carli rivelò di avere votato contro, in una riunione del Comitato interministeriale per il credito e il risparmio, la nomina di una persona nel consiglio di amministrazione di uno dei grandi istituti bancari di diritto pubblico in quanto questi era « diretta-

mente o indirettamente » debitore della banca stessa.

Tale intervento appare, inoltre, più che mai necessario e urgente alla luce dell'attuale assetto proprietario e della composizione degli organi sociali di alcune banche e gruppi bancari italiani che presentano rischi di conflitto di interessi del genere sopra illustrato.

Occorre, inoltre, al fine di assicurare un controllo effettivo sull'osservanza delle norme dettate in tema di trasparenza e del regime di divieti che si impone all'imprenditore grande beneficiario di credito bancario, prevedere, secondo l'attuale modello di vigilanza sull'attività bancaria, un accrescimento e una specificazione dei poteri informativi e dei compiti di vigilanza della Banca d'Italia nella materia in esame.

Coerentemente alle esigenze prospettate, la presente proposta di legge si articola in due interventi sulla normativa vigente. In primo luogo, si integra la disciplina dell'articolo 136 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, al fine di assicurare l'effettiva applicazione delle disposizioni ivi contenute; in secondo luogo, si introduce un nuovo articolo 136-*bis* nel medesimo testo unico, con il quale si dettano specifiche norme in materia di obbligazioni dei soggetti con elevata concentrazione dell'esposizione debitoria verso le banche.

Con riguardo al primo profilo, il comma 1 dell'articolo 1 della presente proposta introduce un nuovo comma 2-*bis* dell'articolo 136 del testo unico bancario. Tale articolo disciplina le obbligazioni degli esponenti bancari, imponendo specifiche limitazioni alla possibilità che si instaurino rapporti d'affari fra la banca e coloro che detengono nella stessa poteri di gestione e controllo, al fine di garantire una sana e prudente gestione dell'impresa bancaria.

In particolare, si prevede che chi svolge funzioni di amministrazione, direzione e controllo presso una banca non può contrarre obbligazioni di qualsiasi natura o compiere atti di compravendita, direttamente o indirettamente, con la banca che amministra, dirige o controlla, se non

previa deliberazione dell'organo di amministrazione presa all'unanimità e con il voto favorevole di tutti i componenti dell'organo di controllo, fermi restando gli obblighi di astensione previsti dalla legge.

Il comma 2 dell'articolo 136 detta una disciplina analoga per gli esponenti dei gruppi bancari, disponendo tuttavia che il regime previsto nel comma 1 si applichi, nei rapporti con altre società o altre banche del gruppo, esclusivamente per le operazioni di finanziamento. In tutti i casi di rapporti infragruppo viene richiesto, oltre che la deliberazione dell'organo di amministrazione presa all'unanimità e il voto favorevole di tutti i componenti dell'organo di controllo, l'assenso della capogruppo.

Con l'introduzione del comma 2-*bis* nell'articolo 136 si stabilisce, per le banche e per le società che erogano prestiti e concedono garanzie nei casi richiamati, l'obbligo di comunicare alla Banca d'Italia i dati e le notizie relativi all'istruttoria svolta, alla natura, all'entità e alle condizioni contrattuali dei medesimi prestiti e garanzie.

Appare, infatti, evidente la necessità che i dati inerenti i prestiti e le garanzie concessi dalle banche o dalle società facenti parte di un gruppo bancario ai propri esponenti aziendali vengano comunicati all'autorità di vigilanza, in modo che l'entità e le condizioni contrattuali possano essere costantemente conosciute dalla medesima autorità, assicurando una chiara e tempestiva rappresentazione della situazione debitoria che intercorre fra l'impresa bancaria e i propri esponenti.

Nell'attuale assetto della vigilanza informativa non è prevista invece la comunicazione automatica, al momento del perfezionarsi delle fattispecie da segnalare, ovvero la comunicazione periodica dei singoli crediti e garanzie concessi agli esponenti bancari dalla propria banca, anche se la Banca d'Italia, ai sensi dell'articolo 51 del medesimo testo unico bancario, può attualmente richiedere la trasmissione di ogni altro dato e documento.

La violazione dei suddetti obblighi di comunicazione viene punita, analogamente

alla violazione degli altri obblighi previsti dal medesimo articolo, con le sanzioni previste per la fattispecie di falsità nelle relazioni o nelle comunicazioni delle società di revisione ai sensi dell'articolo 2624 del codice civile.

Per quanto concerne il nuovo articolo 136-*bis* del testo unico bancario, il comma 1 del medesimo articolo prevede che i soggetti che esercitano un'attività d'impresa, la cui esposizione debitoria nei confronti di una banca italiana o di una società facente parte di un gruppo bancario sia superiore al 15 per cento della propria esposizione debitoria complessiva verso banche italiane o società facenti parte di gruppi bancari, non possono partecipare, né direttamente né indirettamente, alla gestione della medesima banca o società ovvero di altra banca o società facente parte dello stesso gruppo. La portata e le modalità di applicazione di questo divieto vengono precisate in dettaglio, come meglio si dirà, dal comma 3.

La fissazione di una soglia di rilevanza dell'esposizione debitoria in valori percentuali, piuttosto che in valori assoluti, tiene conto del dato oggettivo per cui la rilevanza effettiva dell'esposizione verso una singola banca o una singola società varia a seconda dell'ammontare dell'esposizione debitoria complessiva del medesimo soggetto.

L'applicazione della disciplina in esame viene estesa, tenendo conto anche in questo caso degli attuali assetti organizzativi e proprietari, anche alle società che fanno parte di gruppi bancari, onde escludere conflitti di interesse anche verso le società facenti parte del gruppo.

Per la nozione di gruppo bancario rilevante si fa rinvio alla definizione di cui all'articolo 60 del testo unico bancario, secondo cui il gruppo stesso è composto alternativamente: *a)* dalla banca italiana capogruppo e dalle società bancarie, finanziarie e strumentali da questa controllate; *b)* dalla società finanziaria capogruppo e dalle società bancarie, finanziarie e strumentali da questa controllate, quando nell'ambito del gruppo abbia rilevanza la componente bancaria, secondo

quanto stabilito dalla Banca d'Italia, in conformità delle deliberazioni del Comitato interministeriale per il credito e il risparmio.

La definizione di « esposizione debitoria » che rileva ai fini del computo delle soglie indicate deve risultare, alla luce delle finalità della presente proposta di legge, necessariamente comprensiva sia dei crediti di cassa, sia dei crediti di firma. In questo senso, il comma 2 specifica che con tale espressione si intendono i crediti già erogati, gli affidamenti concessi ma non ancora utilizzati, le garanzie patrimoniali concesse ad un medesimo soggetto.

La nozione di impresa coincide con quella generale di cui all'articolo 2195 del codice civile, che elenca come sottoposti all'obbligo di registrazione nel registro delle imprese gli imprenditori che esercitano un'attività industriale diretta alla produzione di beni o di servizi, un'attività intermediaria nella circolazione dei beni, un'attività di trasporto per terra, per acqua o per aria, un'attività bancaria o assicurativa, ovvero altre attività ausiliarie delle precedenti.

Gli imprenditori che non provvedono a ricondurre la propria esposizione debitoria entro la soglia indicata in un periodo di trenta giorni dalla comunicazione del superamento della stessa incorrono in una serie di divieti il cui scopo è quello di inibire la partecipazione alla gestione della banca o delle società del gruppo concedenti il credito, le garanzie o i finanziamenti in genere.

Il comma 3, come già accennato, precisa la portata della enunciazione generale di cui al comma 1, stabilendo relativamente ai soggetti che superano la soglia:

a) l'astensione obbligatoria dal diritto di voto nelle assemblee ordinarie e straordinarie delle banche o delle società del gruppo, qualora siano detenute partecipazioni di controllo o che comportano il controllo per effetto della conclusione di patti parasociali;

b) il divieto di stipulare i predetti patti parasociali, qualora comportino il

controllo delle banche o delle società del gruppo;

c) il divieto di svolgere funzioni di amministrazione, direzione e controllo ovvero di partecipare, direttamente o indirettamente, ad altre attività di gestione delle predette banche o società.

Il controllo si intende sussistente, ai sensi del comma 7, nei casi previsti dall'articolo 2359 del codice civile. Sono così considerate società controllate le società in cui un'altra società dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria (« controllo di diritto »), le società in cui un'altra società dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria e le società che sono sotto influenza dominante di un'altra società in virtù di particolari vincoli contrattuali con essa (« controllo di fatto »). Vengono ricomprese nella nozione di controllo rilevante ai fini della disciplina in esame anche le società collegate, sulle quali un'altra società esercita un'influenza notevole, che si dovrà presumere quando nell'assemblea ordinaria può essere esercitato almeno un quinto dei voti ovvero un decimo se la società ha azioni quotate in borsa.

Tali divieti, al fine di evitarne una agevole elusione mediante il ricorso all'attività di soggetti comunque collegati agli imprenditori destinatari diretti della disciplina, sono opportunamente estesi, ai sensi del comma 6, a coloro che svolgono funzioni di amministrazione, direzione e controllo ovvero hanno rapporti di lavoro autonomo o subordinato presso i richiamati imprenditori, ovvero presso le loro società controllanti o controllate, nonché al coniuge, ai parenti e agli affini entro il quarto grado dei predetti soggetti.

Per garantire l'osservanza dei divieti posti e consentire un efficace controllo da parte dell'organo di vigilanza bancaria, si stabiliscono una serie di obblighi informativi a carico dei soggetti sottoposti ai divieti in questione.

Il comma 4 prevede che i soggetti che superano la soglia rilevante di esposizione

debitoria debbano darne comunicazione, entro trenta giorni dal superamento, sia alla Banca d'Italia, sia alla banca o alla società nei cui confronti sia stata superata la stessa soglia.

Al fine di garantire il rispetto delle disposizioni di legge, viene stabilito poi un meccanismo di controllo incrociato, da realizzare mediante la previsione di uno scambio di informazioni. Il comma 5 dispone, infatti, che la Banca d'Italia è tenuta, entro trenta giorni dal ricevimento della suddetta comunicazione, ad informarne la banca o la società interessate, nel caso in cui queste non fossero ancora edotte di tali situazioni.

Inoltre, la Banca d'Italia è chiamata, nell'ambito dell'esercizio dei propri compiti e poteri in materia di vigilanza sul sistema bancario, a controllare l'osservanza dei divieti previsti dalla disciplina in esame, sia mediante la previsione di adeguati flussi informativi da parte dei soggetti interessati, sia nel corso delle ispezioni *in loco* condotte presso banche e gruppi bancari.

Disposizioni particolari sono previste per garantire l'osservanza degli obblighi di astensione dal diritto di voto in assemblea da parte dei soggetti aventi un'esposizione debitoria superiore alla soglia indicata che abbiano direttamente o indirettamente il controllo delle banche o delle società interessate.

In tale caso, è stato mutuato il meccanismo già previsto dal testo unico bancario in tema di controllo delle partecipazioni detenibili ed esercizio del connesso diritto di voto. Si stabilisce infatti al comma 8 che la deliberazione dell'assemblea è impugnabile, ai sensi dell'articolo 2377 del codice civile, se la maggioranza richiesta non sarebbe stata raggiunta senza i voti inerenti al patto parasociale che non erano esercitabili in virtù del previsto obbligo di astensione. L'impugnazione può essere proposta anche dalla Banca d'Italia, che si presume a conoscenza della situazione di inosservanza sulla base dei poteri informativi che vengono ad essa attribuiti, entro sei mesi dalla data della deliberazione ovvero entro sei

mesi dalla data di iscrizione nel registro delle imprese, se la stessa deliberazione vi risulti soggetta.

L'osservanza dei divieti di voto, di conclusione dei patti parasociali comportanti il controllo della società di gestione della banca o della società verso cui l'imprenditore supera la soglia di esposizione debitoria rilevante, nonché degli obblighi di comunicazione all'organo di vigilanza e alla banca o alla società nei cui confronti è superata la soglia, viene tutelata anche da disposizioni di carattere penale, stabilendosi, al comma 9, che il mancato rispetto delle predette norme è punito con l'arresto fino a un anno.

La disposizione di cui al comma 10 tiene conto del fatto che la disciplina in esame, tendente ad evitare l'esistenza di conflitti di interesse fra il ruolo di esercente un'attività di impresa che sia prestatore di credito e il ruolo di gestore di una banca o di un gruppo bancario, qualora coincidenti in capo ad uno stesso soggetto, potrebbe avere un effetto paralizzante gli investimenti che normalmente l'imprenditore è portato a realizzare nel capitale delle società bancarie, se applicata

indistintamente alle imprese di ogni dimensione, con effetti negativi sulla stabilità e sulla tenuta degli assetti proprietari anche delle banche medio-piccole.

Per tale motivo, dall'applicazione della disciplina in esame vengono escluse le piccole e medie imprese (PMI), come individuate dalla raccomandazione 2003/361/CE della Commissione, del 6 maggio 2003, secondo la quale tale categoria è costituita da imprese che occupano meno di 250 persone, il cui fatturato annuo non supera i 50 milioni di euro oppure il cui totale di bilancio annuo non supera i 43 milioni di euro.

Le disposizioni previste dalla presente proposta di legge, intervenendo su una materia ad elevato contenuto tecnico, richiedono l'emanazione di idonee disposizioni di attuazione. Pertanto, il comma 2 dell'articolo 1 in esame prevede che la Banca d'Italia adotti con regolamento tali disposizioni, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge, in coerenza con il modello di attribuzione di poteri regolamentari e di attuazione sul quale si basa il testo unico bancario.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Al testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo il comma 2 dell'articolo 136 è inserito il seguente:

«2-bis. Le banche e le società che erogano prestiti e concedono garanzie nei casi previsti dai commi 1 e 2 sono tenute a comunicare alla Banca d'Italia, entro trenta giorni dalla data dell'erogazione o della concessione, i dati e le notizie relativi all'istruttoria svolta, alla natura, all'entità e alle condizioni contrattuali dei medesimi prestiti e garanzie »;

b) il comma 3 dell'articolo 136 è sostituito dal seguente:

«3. L'inosservanza delle disposizioni dei commi 1, 2 e 2-bis è punita con le pene stabilite dall'articolo 2624, primo comma, del codice civile »;

c) dopo l'articolo 136 è inserito il seguente:

«ART. 136-bis. — (*Obbligazioni dei soggetti con elevata concentrazione dell'esposizione debitoria verso le banche*). — 1. I soggetti che esercitano una attività di impresa la cui esposizione debitoria nei confronti di una banca italiana o di una società facente parte di un gruppo bancario, ai sensi dell'articolo 60, sia superiore al 15 per cento della propria esposizione debitoria complessiva verso banche italiane o società facenti parte di gruppi bancari di cui al medesimo articolo 60 non possono partecipare, né direttamente né indirettamente, alla gestione della medesima banca o società ovvero di altra banca o società facente parte dello stesso gruppo.

2. Ai fini del presente articolo, l'esposizione debitoria si intende costituita:

- a) dai crediti già erogati;
- b) dagli affidamenti già concessi ma non ancora utilizzati;
- c) dalle garanzie concesse.

3. I soggetti che si trovano nelle condizioni di cui al comma 1 e che non provvedono a ricondurre la propria esposizione debitoria nei limiti indicati dal medesimo comma 1 entro trenta giorni dalla data della comunicazione di cui al comma 4:

a) devono astenersi dall'esercitare il diritto di voto nelle assemblee ordinarie e straordinarie delle banche o società di cui al comma 1, quando detengono partecipazioni di controllo o che comportano il controllo o il collegamento per effetto della stipulazione di patti parasociali previsti dall'articolo 122 del testo unico di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58;

b) non possono stipulare patti parasociali previsti dall'articolo 122 del testo unico di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, che comportano il controllo delle banche o società di cui al comma 1 del presente articolo;

c) non possono svolgere funzioni di amministrazione, direzione e controllo presso le banche o società di cui al comma 1;

d) non possono partecipare, direttamente o indirettamente, ad altre attività di gestione di banche o società di cui al comma 1.

4. Ai fini del rispetto delle disposizioni di cui ai commi 1 e 3, i soggetti che si trovano nelle condizioni di cui al citato comma 1 sono obbligati a darne comunicazione alla Banca d'Italia, nonché alla banca nei cui confronti è stata superata la soglia indicata nel medesimo comma, entro trenta giorni dal verificarsi del superamento stesso.

5. La Banca d'Italia informa, entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione di cui al comma 4, la banca o la società nei cui confronti è stata superata la soglia indicata, ai fini del rispetto delle disposizioni dei commi 1 e 3. La Banca d'Italia provvede altresì, in sede di esercizio della vigilanza informativa e della vigilanza ispettiva, a controllare l'osservanza delle disposizioni di cui ai citati commi 1 e 3.

6. Le disposizioni di cui al comma 3 si applicano anche ai seguenti soggetti:

a) coloro che svolgono funzioni di amministrazione, direzione e controllo presso i soggetti che si trovano nelle condizioni di cui al comma 1, ovvero presso le loro società controllanti o controllate;

b) coloro che hanno rapporti di lavoro autonomo o subordinato con i soggetti che si trovano nelle condizioni di cui al comma 1 ovvero con le loro società controllanti o controllate;

c) il coniuge, i parenti e gli affini entro il quarto grado dei soggetti di cui alle lettere a) e b).

7. Ai fini del presente articolo:

a) il controllo sussiste nei casi di cui all'articolo 2359, primo e secondo comma, del codice civile;

b) per attività di impresa si intendono le attività indicate dall'articolo 2195 del codice civile.

8. In caso di inosservanza dei divieti di cui alle lettere a) e b) del comma 3, la deliberazione è impugnabile, a norma dell'articolo 2377 del codice civile, se la maggioranza richiesta non sarebbe stata raggiunta senza i voti inerenti alle predette azioni o quote. L'impugnazione può essere proposta anche dalla Banca d'Italia entro sei mesi dalla data della deliberazione ovvero, se questa è soggetta a iscrizione nel registro delle imprese, entro sei mesi dalla data di iscrizione.

9. L'inosservanza delle disposizioni dei commi 3 e 4 è punita con le pene stabilite

dall'articolo 2624, primo comma, del codice civile.

10. Le disposizioni di cui al presente articolo non si applicano alle piccole e medie imprese, individuate ai sensi della raccomandazione 2003/361/CE della Commissione, del 6 maggio 2003 ».

2. La Banca d'Italia adotta con proprio regolamento, da emanare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le disposizioni di attuazione degli articoli 136 e 136-*bis* del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, come modificati dal comma 1 del presente articolo.

PAGINA BIANCA

€ 0,30



14PDL0054470