

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1945

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BENVENUTO, AGOSTINI, CENNAMO, COLUCCINI, FLUVI,
GALEAZZI, GRANDI, NICOLA ROSSI, TOLOTTI**

Riforma delle società fiduciarie

Presentata il 13 novembre 2001

ONOREVOLI COLLEGHI! — Proponiamo alla vostra attenzione, solo con pochi adattamenti formali ed auspicandone l'approvazione definitiva, il medesimo testo di riforma dell'ordinamento delle società fiduciarie (atto Camera 5194-bis-A) che nel corso della XIII legislatura era stato licenziato all'unanimità dalla Commissione finanze della Camera dei deputati in data 4 luglio 2000, senza che si rendesse possibile né il trasferimento in Commissione alla sede legislativa, né il passaggio in Assemblea. La formulazione conclusiva aveva accolto una serie di emendamenti provenienti dai diversi gruppi parlamentari ed era stata pertanto giudicata globalmente soddisfacente.

Il presente progetto di riforma è destinato a sostituire la ormai vetusta legge

originaria che risale alla vigilia della seconda guerra mondiale, la n. 1966 del 23 novembre 1939.

Gli oltre sessant'anni di età di tale disciplina, nata in un ambiente economico-sociale naturalmente del tutto differente, hanno condizionato pesantemente l'operatività di un settore — quello dell'amministrazione dei beni intestati alla società fiduciaria per conto di terzi — che nel frattempo ha, ciò malgrado, continuato a rappresentare una componente tutt'altro che secondaria della strumentazione disponibile sul nostro mercato per l'assistenza professionale nella valorizzazione dei patrimoni privati, tanto individuali e familiari quanto imprenditoriali.

La legge n. 1966 è riuscita in parte, almeno fino a qualche anno fa, a masche-

rare la sua obsolescenza, in virtù di una certa genericità e sinteticità tipica della legislazione dell'epoca: si ricorda per tutte, sia pure con caratteristiche parzialmente differenti, la legge bancaria del 1936.

A tale situazione ha finora cercato nel tempo di ovviare, nei limiti del possibile, l'autorità vigilante, vale a dire il Ministero delle attività produttive, spingendo non di rado i propri interventi applicativi in prossimità dei confini della potestà amministrativa.

Comprensibilmente tale rimedio *de facto* non ha però potuto incidere su almeno due aspetti fondamentali dell'attività fiduciaria: la definizione delle attività esercitabili, nonché la possibilità di intestazione fiduciaria dei beni immobili.

Anche gli strumenti di intervento disponibili per l'autorità di vigilanza erano pochi e rigidi, limitandosi nei fatti alla revoca dell'autorizzazione « per gravi motivi » prevista dall'articolo 2, comma 2, della legge del 1939, il cui regolamento di attuazione del 1940 aveva unicamente aggiunto la facoltà di « designare presso le società autorizzate un commissario permanente », quale strumento fisiologico per rendere « più continuativa ed efficace la vigilanza devoluta allo Stato sulle società fiduciarie » (articolo 3, comma settimo, del regio decreto n. 531 del 1940).

Nel frattempo in Italia, come nel resto dei Paesi avanzati, le diverse componenti del mercato finanziario si sono evolute per quasi mezzo secolo con una certa gradualità, ma nell'ultimo decennio con passo tumultuoso, sotto la spinta di una serie complessa di fattori concomitanti: la globalizzazione dell'economia; la nascita del mercato unico europeo dei prodotti bancari e finanziari; l'affermarsi dei conglomerati; le reti per il trasferimento elettronico, prima dei fondi e poi delle informazioni; la *new economy*.

Nel nostro Paese, anche grazie alla spinta dell'armonizzazione comunitaria, la legge bancaria del 1936 è stata sostituita dal testo unico del 1993; il tradizionale mercato mobiliare, fondato su borse valori pubbliche e agenti di cambio, è stato sostituito nel corso degli anni '90 dai

mercati degli strumenti finanziari, aventi carattere di impresa, vigilati solo per certi aspetti dall'autorità pubblica e per il resto autoregolamentati, e da imprese di investimento plurifunzionali di natura societaria.

Si è nel contempo affermato uno *standard* di vigilanza sugli operatori sostanzialmente univoco, basato sul rispetto di requisiti soggettivi, di chiarezza dei rapporti infragruppo, di trasparenza nei confronti del pubblico, nonché di adeguatezza patrimoniale in tutti i casi in cui l'operatore assuma impegni con fondi propri ovvero di soggetti terzi rispetto al cliente.

Ricordiamo che l'*iter* del provvedimento nella scorsa legislatura era stato preceduto da una nutrita serie di audizioni che avevano incluso: le associazioni di categoria (Assofiduciaria, Profidi, Abi, Aidaf); la Consob e la Banca d'Italia; esperti del ramo sia civilistico che fiscale; ed infine il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato ora: delle attività produttive, che aveva formalmente confermato la propria disponibilità a mantenere lo svolgimento delle funzioni di vigilanza sul settore fiduciario, considerata la sua prevalente natura di supporto all'attività imprenditoriale.

L'articolo 1 della proposta di legge fornisce le definizioni di società e di servizi fiduciari, intendendosi per questi ultimi — che sono riservati in esclusiva alle società fiduciarie (articolo 4, comma 1) — l'amministrazione, sulla base di istruzioni, di beni intestati alla stessa società fiduciaria. Come specificato dall'articolo 9, comma 3, resta viceversa esclusa dall'ambito della presente riforma l'attività di gestione, cosiddetta « dinamica », di portafogli di investimento mediante intestazione fiduciaria, che rientra nel campo di applicazione del testo unico della finanza di cui al decreto legislativo n. 58 del 1998 (articolo 199).

Sono inoltre definiti i servizi accessori che le società fiduciarie possono, ai sensi del comma 2 dell'articolo 4, prestare professionalmente nei confronti del pubblico.

L'articolo 2 aggiorna i criteri e gli strumenti della vigilanza governativa sul

comparto, confermandola in capo al Ministero delle attività produttive per i motivi sopra indicati.

L'articolo 3 introduce i requisiti di onorabilità che devono essere posseduti dai partecipanti significativi al capitale delle società fiduciarie, nonché quelli di professionalità e di onorabilità propri degli esponenti aziendali. In particolare, oltre la metà dei componenti degli organi di amministrazione deve risultare iscritta negli albi delle professioni giuridiche ed economiche.

L'articolo 4 determina i requisiti minimi obbligatori (fra cui la forma di società di capitali, l'eventuale struttura di gruppo non pregiudizievole per l'effettivo esercizio dell'attività di vigilanza e il possesso di una adeguata organizzazione amministrativa e contabile) che rendono possibile l'iscrizione delle società fiduciarie in un apposito albo istituito presso il Ministero vigilante. La carenza o la sopravvenuta perdita dei requisiti determinano, rispettivamente, il diniego o la revoca dell'iscrizione.

Il fondamentale ed innovativo articolo 5 codifica i criteri di svolgimento dei servizi fiduciarie.

Per una decisa e voluta inversione di tendenza rispetto alla ormai obsoleta situazione esistente, il contenuto dei contratti viene demandato al libero gioco dei rapporti fra fiduciarie e mercato, ferma restando la puntuale vigilanza governativa sulla correttezza dei rapporti contrattuali con la clientela. I caposaldi di tale correttezza comportamentale sono elencati nel comma 2 e rappresentano la « *summa* » delle *best practices* affermatesi e consolidate, per generale consenso, nei molti decenni di onorata e regolare attività di amministrazione fiduciaria.

È nostro convincimento che il rispetto (vigilato) di queste regole, inquadrato nelle modifiche strutturali che proponiamo, sarà in grado di assicurare un positivo sviluppo all'industria fiduciaria nazionale, consentendo di superare finalmente gli antistorici controlli amministrativi sulle condizioni generali di contratto, in favore della indispensabile agilità operativa ri-

chiesta dal crescente dinamismo dei mercati finanziari. Ciò va coniugato con il massimo della tutela dell'interesse del fiduciante, considerato come valore indisponibile.

L'articolo 6 conferma in termini inequivoci la assoluta separazione, giuridica e contabile, dei beni di ciascun fiduciante da quelli degli altri fiducianti e della stessa società fiduciaria.

L'articolo 7 disciplina gli effetti fiscali dell'intestazione fiduciaria secondo regole di trasparenza e di neutralità. In base al principio di trasparenza viene riconosciuta la continuata titolarità dei beni e dei relativi redditi in capo al fiduciante, mentre con il principio di neutralità si intende evitare di penalizzare la particolare modalità di esercizio dell'attività di amministrazione rispetto ad altre ipotesi non supportate dall'intestazione fiduciaria.

Di particolare rilievo si presenta la previsione di regolari flussi informativi verso il Ministero dell'economia e delle finanze, al fine di consentire un adeguato controllo tributario sull'attività fiduciaria.

I commi 3 e 5 coprono la già richiamata fattispecie della intestazione fiduciaria dei beni immobili (e dei beni mobili registrati).

L'articolo 8 stabilisce modalità graduate di intervento del Ministero vigilante in caso di violazione delle norme, ferma restando la sottoposizione a liquidazione coatta amministrativa (già introdotta con il decreto-legge n. 233 del 1986, convertito dalla legge n. 430 del 1986) delle fiduciarie rese insolventi o la cui autorizzazione venga revocata ovvero decada ai sensi dell'articolo 4, comma 4.

Nei casi più gravi, può in prima istanza essere disposto il commissariamento della società per il periodo massimo di due mesi, mentre viene inserita una ipotesi generale di illecito amministrativo consistente nella violazione delle disposizioni di legge o di regolamento nonché, in generale, di ostacolo all'attività di vigilanza (sanzione, non obblabile, da 500 a 25.000 euro).

La prestazione senza autorizzazione (abusivismo) dei servizi fiduciarie è punita

dal comma 3 con le sanzioni ormai invalse per i casi equivalenti nel nostro ordinamento finanziario.

Gli articoli 9 e 10 dettano disposizioni transitorie e finali, prevedendo che i regolamenti e i decreti attuativi debbano essere emanati, in sede di prima applicazione, entro sei mesi e che entro il suc-

cessivo anno le società fiduciarie già autorizzate ai sensi della legge n. 1966 del 1939 (che viene abrogata a decorrere dalla data di entrata in vigore dei regolamenti di cui agli articoli 3 e 4) debbano adeguare gli statuti alla nuova legge, a pena di sottoposizione alla liquidazione coatta amministrativa.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

(Definizioni).

1. Ai fini della presente legge si intende per società fiduciaria l'impresa autorizzata a prestare al pubblico servizi fiduciari.

2. Per servizi fiduciari si intende l'amministrazione, sulla base di istruzioni, di beni intestati alla società fiduciaria.

3. Per servizi accessori si intendono:

a) l'amministrazione, sulla base di istruzioni, di beni di terzi non intestati alla società fiduciaria;

b) l'organizzazione e la revisione contabile di aziende, fermo restando quanto disposto dal decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 88;

c) la rappresentanza dei titolari di azioni e obbligazioni;

d) la collaborazione strumentale ed accessoria allo svolgimento degli incarichi di curatore fallimentare, di esecutore testamentario e di commissario giudiziale per attività non riservate dalla legge alle professioni intellettuali;

e) la collaborazione strumentale ed accessoria allo svolgimento degli incarichi di commissario di procedure di amministrazione straordinaria di cui al decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270.

ART. 2.

(Vigilanza).

1. La vigilanza sulle società fiduciarie è esercitata dal Ministro delle attività produttive.

2. Il Ministro delle attività produttive può chiedere alle società fiduciarie la comunicazione di dati e di notizie, la

trasmissione di atti e di documenti, con le modalità e nei termini dallo stesso stabiliti, nonché prescrivere obblighi informativi periodici o occasionali agli organi amministrativi e di controllo delle società.

3. Il Ministro delle attività produttive può effettuare ispezioni presso le società fiduciarie e richiedere loro l'esibizione di documenti ed il compimento degli atti ritenuti necessari.

ART. 3.

(Requisiti dei partecipanti al capitale e degli esponenti aziendali).

1. Il Ministro delle attività produttive determina con proprio regolamento i requisiti di onorabilità di coloro che partecipano al capitale delle società fiduciarie in misura non inferiore al 5 per cento, ovvero che ne detengono il controllo ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile.

2. Il diritto di voto inerente alle azioni acquisite in assenza dei requisiti di cui al comma 1 non può essere esercitato. In caso di inosservanza, la deliberazione assembleare è impugnabile ai sensi dell'articolo 2377 del codice civile, qualora, senza il voto di coloro che avrebbero dovuto astenersi, non si sarebbe raggiunta la maggioranza necessaria. Le azioni per le quali non può essere esercitato il diritto di voto sono comunque computate ai fini della regolare costituzione dell'assemblea. L'impugnazione può essere proposta anche dal Ministro delle attività produttive entro sei mesi dalla data della deliberazione ovvero, se questa è soggetta ad iscrizione nel registro delle imprese, entro sei mesi dall'iscrizione.

3. Con il medesimo regolamento di cui al comma 1 sono stabiliti i requisiti di professionalità e onorabilità dei soggetti che svolgono funzioni di amministrazione, direzione e controllo delle società fiduciarie. In ogni caso, la maggioranza dei componenti degli organi di amministrazione deve essere iscritta negli albi delle professioni giuridiche ed economiche.

4. Il difetto dei requisiti di cui al comma 3 determina la decadenza dall'ufficio. Nel caso in cui i competenti organi societari non provvedano a dichiararla entro 30 giorni dalla conoscenza del difetto sopravvenuto, la decadenza è pronunciata dal Ministro delle attività produttive. Il regolamento di cui al comma 1 stabilisce altresì le cause che comportano la sospensione temporanea della carica e la sua durata.

ART. 4.

(Soggetti, autorizzazione ed albo).

1. L'esercizio professionale nei confronti del pubblico dei servizi fiduciari è riservato alle società fiduciarie.

2. Le società fiduciarie possono prestare professionalmente nei confronti del pubblico i servizi accessori di cui all'articolo 1, comma 3.

3. Il Ministro delle attività produttive autorizza l'esercizio dei servizi fiduciari di cui all'articolo 1, comma 2, quando:

a) sia adottata la forma di società di capitali;

b) il capitale sociale versato non sia inferiore al minimo previsto per le società per azioni;

c) la denominazione comprenda le parole: « società fiduciaria »;

d) la sede legale e la direzione siano situate nel territorio della Repubblica;

e) i soggetti che svolgono funzioni di amministrazione, direzione e controllo ed i partecipanti al capitale siano in possesso dei requisiti indicati nell'articolo 3;

f) la struttura del gruppo di cui è eventualmente parte la società non sia tale da pregiudicare l'effettivo esercizio della vigilanza sulla società stessa.

g) l'organizzazione amministrativa e contabile risulti adeguata.

4. Il Ministro delle attività produttive disciplina, con proprio regolamento, la

procedura di autorizzazione, nonché la procedura e le ipotesi di revoca e di decadenza. L'autorizzazione può essere negata quando, dalla verifica delle condizioni indicate al comma 3, non risulti garantita la corretta amministrazione dei beni e la gestione sana e prudente della società.

5. Il Ministro delle attività produttive iscrive in un apposito albo le società fiduciarie autorizzate, le quali indicano negli atti e nella corrispondenza gli estremi dell'iscrizione all'albo.

ART. 5.

(Svolgimento dei servizi).

1. Nella prestazione dei servizi le società fiduciarie devono:

a) comportarsi con diligenza e correttezza, nell'interesse dei propri clienti;

b) eseguire fedelmente e con tempestività le istruzioni dei clienti, in ottemperanza a quanto previsto dai contratti e dalle specifiche istruzioni dagli stessi impartite;

c) svolgere una corretta amministrazione dei beni e adottare misure idonee a salvaguardare i diritti dei clienti.

2. I contratti relativi alla prestazione dei servizi fiduciarie sono redatti per iscritto a pena di annullabilità, che può essere fatta valere solo dal fiduciante. Il Ministro delle attività produttive vigila sulla correttezza dei rapporti contrattuali con la clientela, tenuto conto che:

a) nella prestazione dei servizi fiduciarie i contratti devono indicare espressamente il contenuto e le caratteristiche dell'incarico di amministrazione;

b) la società fiduciaria può agire esclusivamente a seguito di istruzioni vincolanti e preventive dei fiducianti, le quali non possono attribuire alla società facoltà discrezionali, se non nei limiti strettamente necessari all'esecuzione degli incarichi di amministrazione;

c) deve essere consentito al fiduciante di recedere dal contratto in ogni momento e di richiedere la reintestazione dei beni, fermo restando il diritto di recesso della società fiduciaria ai sensi dell'articolo 1727 del codice civile e la conseguente reintestazione dei beni al fiduciante;

d) la società fiduciaria non può in ogni caso contrarre obbligazioni che impegnino il fiduciante oltre i beni affidati, né dare seguito alle istruzioni ricevute, nel caso in cui il fiduciante non abbia fornito i mezzi necessari per la loro esecuzione;

e) la società fiduciaria è tenuta ad avvalersi di soggetti autorizzati per lo svolgimento di attività riservate dalla legge ai medesimi soggetti.

ART. 6.

(Separazione patrimoniale).

1. Nella prestazione dei servizi fiduciari e accessori, i beni di ciascun fiduciante, a qualunque titolo detenuti dalla società fiduciaria, costituiscono patrimonio autonomo e distinto a tutti gli effetti da quello della società fiduciaria e da quello degli altri fiducianti. Su tali beni non sono ammesse azioni dei creditori della società fiduciaria o nell'interesse degli stessi, né quelle dei creditori dell'eventuale depositario o sub-depositario o nell'interesse degli stessi. Le azioni dei creditori dei singoli fiducianti sono ammesse esclusivamente nei confronti dei beni di questi ultimi. Sui beni eventualmente depositati presso terzi depositari o sub-depositari, non operano le compensazioni legale e giudiziale.

ART. 7.

(Disposizioni tributarie).

1. L'intestazione fiduciaria dei beni alla società fiduciaria e la loro reintestazione al fiduciante non costituiscono in ogni caso realizzo di plusvalenze o minusvalenze. I redditi relativi ai beni intestati alla società fiduciaria sono imputati ai fidu-

cianti medesimi, secondo quanto previsto dalle norme relative alla categoria nella quale rientrano. La società fiduciaria applica le ritenute e le imposte sostitutive dovute.

2. La società fiduciaria comunica al fiduciante ed al Ministero dell'economia e delle finanze i redditi relativi ai beni ad essa intestati fiduciariamente, secondo le modalità indicate dal Ministro dell'economia e delle finanze con proprio decreto.

3. Gli atti con i quali si procede all'intestazione fiduciaria di beni in capo alla società fiduciaria, ovvero alla reintestazione in capo al fiduciante, sono soggetti, ove dovuto, all'imposta di registro e alle imposte ipotecaria e catastale in misura fissa per ciascuna imposta. Nel caso di beni immobili e di beni mobili iscritti in pubblici registri, gli atti sono trascritti indicando la natura fiduciaria dell'intestazione.

4. La società fiduciaria provvede al pagamento dell'imposta comunale sugli immobili dovuta per gli immobili che le sono stati fiduciariamente intestati, fermo restando l'obbligo del fiduciante di corrispondere alla società fiduciaria i mezzi necessari per provvedere a tale pagamento.

5. Al numero 1) del primo comma dell'articolo 2659 del codice civile, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «l'eventuale indicazione che la trascrizione è a titolo fiduciario ai sensi della legge sulle società fiduciarie;».

6. Il Ministro dell'economia e delle finanze disciplina con proprio decreto gli obblighi di documentazione ai fini dell'imposta sul valore aggiunto cui la società fiduciaria è tenuta relativamente alle operazioni che effettua per conto del fiduciante.

7. All'articolo 19-*bis*, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e successive modificazioni, dopo le parole: « numero 27-*quinquies* » sono aggiunte le seguenti: « delle cessioni di titoli, valori mobiliari ed altri strumenti finanziari poste in essere dalle società fiduciarie per conto dei propri fiducianti ».

8. All'articolo 37-*bis*, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, dopo la lettera *f*) è aggiunta la seguente:

«*f-bis*) contratti relativi alla prestazione di servizi fiduciari ed accessori da parte di una società fiduciaria».

ART. 8.

*(Provvedimenti ingiuntivi,
disciplina della crisi e sanzioni).*

1. In caso di violazione da parte delle società fiduciarie delle disposizioni ad esse applicabili, il Ministro delle attività produttive può ordinare alle stesse di porre termine alle irregolarità, eventualmente disponendo nei casi più gravi la sospensione degli organi amministrativi e la nomina di un commissario per un periodo massimo di due mesi. Gli oneri connessi all'attività svolta dal commissario sono a carico della società fiduciaria interessata.

2. Le società fiduciarie nei confronti delle quali si sia proceduto alla revoca dell'autorizzazione o sia stato dichiarato lo stato di insolvenza con sentenza dell'autorità giudiziaria competente sono poste in liquidazione coatta amministrativa, con esclusione del fallimento, ai sensi degli articoli 197 e seguenti del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, e successive modificazioni, con decreto del Ministro delle attività produttive, con il quale sono altresì nominati il commissario o i commissari liquidatori. Con successivo decreto è nominato il comitato di sorveglianza.

3. È punito con la reclusione da sei mesi a quattro anni e con la multa da duemila a diecimila euro chiunque, senza esservi autorizzato, presta nei confronti del pubblico servizi fiduciari.

4. La violazione delle disposizioni della presente legge ovvero delle altre disposizioni dettate dalla autorità di vigilanza è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria da cinquecento a 25 mila euro. Non si applica l'articolo 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689, e successive modificazioni.

ART. 9.

(Disposizioni transitorie e finali).

1. In sede di prima applicazione, i decreti ed i regolamenti previsti dalla presente legge sono emanati entro sei mesi dalla data della sua entrata in vigore.

2. Le società fiduciarie, già autorizzate alla data di entrata in vigore della presente legge, adeguano i propri statuti entro diciotto mesi dalla data medesima. In caso contrario, sono poste in liquidazione coatta amministrativa a norma dell'articolo 8, comma 2.

3. La presente legge non si applica alle società fiduciarie di intermediazione mobiliare iscritte nella sezione speciale dell'albo di cui agli articoli 20 e 199 del testo unico di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58.

ART. 10.

(Abrogazioni).

1. A decorrere dalla data di entrata in vigore dei regolamenti di cui agli articoli 3 e 4, è abrogata la legge 23 novembre 1939, n. 1966.

