



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II

# **INNOVAZIONE E DIRITTO**

RIVISTA DI

DIRITTO TRIBUTARIO E DELL'ECONOMIA

**2**  
2016

## **Gustavo Minervini studioso e legislatore\***

*di Marilena Rispoli Farina*

*Professore di Diritto commerciale e bancario*

*Dipartimento di Giurisprudenza*

*Università degli Studi di Napoli "Federico II"*

### **ABSTRACT**

The paper refers to Gustavo Minervini's journey as an academic and law-maker, assuming the topic of reforms in financial and banking sectors as a red thread. On the basis of traditional subject matters such as banking agreements, and always with an interdisciplinary view, he looked further to absolutely new and vanguard topics on the Italian stage, namely the development of competition, the banking transparency and the financial and banking markets regulation. His being part of the inquiry Committee on Sindona's case and establishing a remarkable "Minority Report" were the occasions to point out the several shortcomings in the regulation of public limited liability companies and the lack of any means for banking resolution not burdening the general public. From 1977 until 1986, as a member of the Independent Left, he submitted as many as 49 draft laws, some of which expressed the aim to achieve an equitable balance market and regulation.

### **SINTESI**

L'articolo ripercorre, assumendo come fil rouge il tema delle riforme del settore bancario e finanziario, il percorso di Gustavo Minervini studioso e legislatore che, muovendo da temi classici quali i contratti bancari approda con originale ottica interdisciplinare a tematiche di avanguardia e di assoluta novità nel panorama italiano, quali lo sviluppo della concorrenza, la trasparenza bancaria e la regolamentazione del mercato bancario e finanziario. La partecipazione alla Commissione dell'inchiesta sul caso Sindona e la Predisposizione di una pregiata "Relazione di minoranza", fu occasione per evidenziare le numerose carenze di disciplina dei mercati e delle società azionarie e l'assenza di rimedi per risolvere le crisi bancarie il cui costo non gravasse sulla collettività. Come deputato della sinistra indipendente, traendo frutto da questa esperienza ha presentato tra il 1977 e il 1986, ben 49 progetti di legge, espressione alcuni dell'obiettivo di realizzare il giusto equilibrio tra le esigenze della regolazione e quelle del mercato.

**SOMMARIO:** 1. Lo studioso dei mercati bancari e finanziari – 2. Dalla teoria alla... prassi – 3. Un legame tra il presente e il passato. Il caso Sindona: la madre di tutte le crisi e di tutte le riforme – 4. L'intervento del legislatore

### **1. Lo studioso dei mercati bancari e finanziari**

Gustavo Minervini, Decano dei giuscommercialisti italiani, referente culturale

per generazioni di studiosi, prestigioso e brillante avvocato del Foro napoletano, presidente di una fondazione bancaria, parlamentare della sinistra indipendente, legislatore. Tanti e poliedrici ruoli per un personaggio di un mondo che non esiste più, ma che continua ad affascinarci per la cultura profonda e la particolare raffinatezza dei suoi protagonisti, che si manifestava nei comportamenti pubblici e privati. Ho avuto la fortuna di averlo avuto come maestro, anche se fui io a chiedere di essere seguita nei miei studi, *Faber est suae quisque fortunae*. Non credo che il rapporto che si crea inesorabilmente tra maestro e allievo, e che può condurre a un giudizio influenzato dalla venerazione che solitamente il secondo ha nei confronti del primo, possa condizionarmi nel ricordare il fondamentale ruolo che ha avuto come studioso del settore bancario e finanziario.

Non intendo riferirmi tanto ai contenuti dei primi importanti studi sui profili giuridici dei contratti e dell'attività delle banche, che risalgono agli anni "60 dello scorso secolo,<sup>1</sup> quanto soprattutto all'attenzione alla legge speciale del settore bancario, nella veste emanata nel 1936, che è già presente in questi saggi e che attribuisce ad essi particolare originalità, e che è stata poi autonomamente sviluppata. Fino agli anni "70, infatti, la legge bancaria era ancora ignorata dai giuristi e l'intuizione di Minervini del legame tra la legge speciale ed il codice, tra la disciplina pubblicistica e quella privatistica, anticipa con notevole lungimiranza le profonde trasformazioni della disciplina di settore che sarebbero state introdotte in seguito (intendo riferirmi al Testo unico bancario, al Testo unico della finanza).

Le ricerche, gli incontri seminariali, le discussioni che ho condiviso con il Maestro fino a pochi mesi dalla sua scomparsa hanno avuto come principale filo conduttore le riforme del mercato finanziario, nelle sue componenti – come noi giuristi distinguiamo – del settore più propriamente bancario e del mercato mobiliare. Fino a quando ha potuto farlo di persona, e con entusiasmo, ha presieduto e partecipato a incontri su queste tematiche, ha scritto con costante

---

<sup>1</sup> Gli scritti cui si fa riferimento nel testo sono raccolti in Gustavo Minervini, *Scritti giuridici*, in *Banca, Mercato finanziario, Procedure concorsuali, Lavoro, vari*, Morano Editore, Napoli 1996.

puntualità e precisione su nuove leggi e provvedimenti appena entrati in vigore. Era sua particolare cura essere presente con immediatezza sui provvedimenti legislativi più significativi, per dare una valutazione "di sistema" e di contenuti, in chiave critica ma sempre costruttiva. Bacchettare, se necessario, il legislatore incongruente.

Il ruolo di "Grillo parlante" è stato a lungo espletato; purtroppo quando la vista l'ha abbandonato e quantunque una perdita così grave sia stata coraggiosamente mitigata dalla moglie Carla e da persone del suo *entourage* professionale che leggevano per lui – cosicché Minervini continuava ad essere sempre aggiornato sulle vicende politiche ed economiche, e sugli scritti scientifici più rilevanti – i suoi interventi scritti si sono rarefatti. Continuava tuttavia a discutere con colleghi ed allievi. Ricordo sempre piacevoli occasioni d'incontro e di confronto nella bella casa di Parco Margherita e inviti a pranzo non programmati in cui ero ospite improvvisa ma curatissima.

Un privilegio quindi aver condiviso con lui una intensa stagione di riforme, che ha affrontato in primo luogo sul piano della ricerca e poi come parlamentare facente parte del gruppo della "sinistra indipendente" – esperienza unica forse nella storia parlamentare del novecento – prestando le sue grandi doti di giurista alle esigenze del legislatore<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> L'idea di proporre a personalità della società civile, non iscritte al partito comunista, di candidarsi come da indipendenti, anche se collegati con i candidati del PCI, come riferisce Giorgio Napolitano (*Dal Pci al socialismo europeo, un'autobiografia politica*, Laterza, Bari, 2005) è da accreditare a Luigi Longo che la portò avanti in vista delle elezioni politiche del 1968". Tuttavia Franco Debenedetti, nel saggio *"Indipendente, di sinistra"*, contenuto nel volume collettaneo *"Luigi Spaventa. Economista civile"* Aragno editore, Torino 2013, dedicato all'insigne economista scomparso nel gennaio 2013, nel ricordare l'esperienza politica di Luigi Spaventa, afferma "che l'esperienza di un gruppo di "sinistra indipendente" era già stata inaugurata da Parri nel dicembre 1967, ed era composto da "cattocomunisti" e "laici" seguaci dello stesso Parri". Fu lo stesso Napolitano, ricorda ancora Debenedetti, a proporre in vista delle elezioni del 20 giugno 1976, tra gli altri, Minervini e Spaventa. Alla Camera gli indipendenti di sinistra confluirono nel Gruppo misto: nella VII legislatura, con Spinelli presidente e Spaventa segretario; nella VIII, con presidente Rodotà, vice presidenti Bassanini e Minervini. Debenedetti sottolinea che il percorso politico di Spaventa è stato del tutto diverso e distinto dal PCI. "Il rapporto con il partito è sempre di indipendenza. Indipendente e di sinistra".

Nella manifestazione in ricordo di Gustavo Minervini, promossa dalla Fondazione Banco di Napoli il 9 luglio 2015, Stefano Rodotà ha ricordato che il gruppo della sinistra indipendente - eletti nelle liste del PCI – ha goduto "di una straordinaria libertà". Rodotà ricorda di aver condiviso con Minervini *"l'obbligo di mettere non la persona ma il sapere al servizio dell'istituzione pubblica in piena*

Ma se il filo rosso è costituito dai *temi*, altrettanto si può dire del *metodo* con cui sono affrontati, che anche presenta tratti di notevole originalità. Negli anni '80 si afferma la "voglia di finanza" non solo a livello di impresa e professionale, ma anche di attività culturale e di ricerca. Minervini la inaugura, coniugando la propria esperienza parlamentare con il rigore del giurista, coinvolgendo gruppi di studiosi con l'intento di "tallonare" i mutamenti della vita economica e finanziaria. Il sistema tradizionale era di attendere che gli studiosi delle materie tecniche avessero razionalizzato e consolidato in trattazioni organiche le innovazioni dell'attività economica e finanziaria, per poi sottoporle all'attenzione dei giuristi. Non è che il sistema non fosse apprezzabile, ma a suo giudizio, in tempi di rapido mutamento, si correva il rischio di esaminare l'innovazione quando non era più tale o magari è stata superata da un'innovazione successiva. Un metodo di lavoro, come sottolinea lo stesso Minervini già sperimentato più volte negli anni sessanta e settanta, anche se con altre *équipes* e su altre materie. "*Anni indimenticabili*" egli afferma "*per la mia esperienza di insegnamento e di vita nella Facoltà di Economia e Commercio dell'Università di Napoli.*"<sup>3</sup>

Ma se era orgoglioso di offrire il risultato delle ricerche al mondo degli studiosi, sollecitandone il consiglio e l'aiuto, nel contempo si sottoponeva "*non solo con la dovuta modestia, ma con timore, direi quasi con tremore*" al giudizio stesso. È un lato importante dell'uomo e dello studioso, apparentemente sicuro del suo percorso, a volte anche brusco o severo con l'interlocutore quando questi non motivava adeguatamente la sua tesi, ma profondamente rispettoso del pensiero e

---

*indipendenza e responsabilità*". Con particolare riferimento all'attività della Commissione Bilancio ha ricordato ancora come in particolari frangenti, Minervini abbia chiesto a Spaventa e allo stesso Rodotà di essere sempre presenti in quelle discussioni. E come tra di loro si fosse creata una speciale affinità e spirito di collaborazione. "Quindi molto più che l'essere nello stesso gruppo". In quella stessa occasione il Presidente Giorgio Napolitano ha accumulato nel ricordo le figure di Luigi Spaventa e Gustavo Minervini, da lui stesso invitati a fare l'esperienza della sinistra indipendente, come "scelta di servizio politico in senso professionale". Marco Onado ha sottolineato il contributo di Minervini all'interdisciplinarietà del pensiero economico e giuridico e ad un filone di studi e di ricerche nella grande tradizione della compenetrazione tra diritto ed economia, molto apprezzata dallo stesso Spaventa che collaborò a lungo con Minervini quando entrambi furono eletti nella sinistra indipendente.

<sup>3</sup> Si veda *Prefazione in* a cura di F. BELLÌ, G. MINERVINI, A. PATRONI GRIFFI, M. PORZIO, *Banche in crisi 1960-1985*, Laterza, Bari, 1987, p. VI

del giudizio della comunità scientifica e non solo.

Alla ricerca, in particolare sui temi del mercato finanziario, Minervini era spinto da una profonda esigenza di capire, di conoscere a fondo la materia nelle sue implicazioni ed effetti. Chi come me ha affrontato inizialmente questi temi sotto il profilo storico ricostruttivo, era spronato a documentare con puntualità le proprie intuizioni. Il materiale d'archivio doveva essere completo, il confronto con gli esperti, nel mio caso gli storici, assolutamente esauriente. Il principio della parità di genere era assolutamente rispettato. Può sembrare un dato scontato ora che nel mondo dell'Università e della ricerca, delle imprese e della Pubblica amministrazione il principio dell'equilibrio di genere si è andato affermando, almeno sul piano formale. Allora non lo era. Per me e per le altre studiose dei gruppi di ricerca di cui ho accennato il problema non si è mai posto.

Non era consigliabile affrontare, quindi, agli incontri di "stato di avanzamento dei lavori" con un elemento mancante o carente. In ogni tempo, estate e inverno, anche il 29 di dicembre, come è successo, la documentazione andava reperita. In compenso devo dire che il criterio di rigore che adottava con noi studiosi e in genere con i collaboratori, lo applicava anche a sé stesso. Come rispettava in pieno gli obblighi accademici, e pretendeva altrettanto dai collaboratori, così Minervini non ha mai annullato un incontro dei nostri gruppi di ricerca.

In compenso, di fronte a buoni risultati – ma la soglia era alta! – si era spronati a continuare sul quel filone poiché era convinto che bisogna "fare quello che riesce bene" cioè seguire la propria passione. Un consiglio prezioso, che seguo ancora. Lo ringrazio per questo.

## **2. Dalla teoria alla ...prassi**

Sui temi della riforma dei mercati finanziari Minervini si cimentò come parlamentare. Nel suo percorso politico come Deputato al Parlamento per la Sinistra Indipendente nell'VIII e nella IX Legislatura (1979-1987), ha ricoperto la carica di Vice-presidente nella prima della Commissione "Bilancio", nella seconda della Commissione "Finanze e Tesoro". In quegli anni, dal 1979 a 1987, è stato

promotore di ben 49 progetti di legge<sup>4</sup>, molti dei quali hanno riguardato il settore bancario e del mercato finanziario, venendo incontro alla necessità di introdurre regolamentazioni particolarmente sentite all'alba del processo di "finanziarizzazione" dell'economia che stava investendo anche l'Italia. Su questo piano molte furono le battaglie, non sempre vittoriose, ma importanti i risultati, soprattutto sul lungo periodo. Come si è già detto, essi sono frutto di un *background* culturale di tutto rispetto. Per capire l'uomo e la sua impostazione culturale è d'uopo partire dallo studio intitolato "Contro la funzionalizzazione dell'impresa privata"<sup>5</sup>, in cui egli affronta criticamente e mette in discussione sia le proposte neo corporative avanzate da studiosi del settore lavoristico sia il tentativo di prefigurare l'impresa come *istituzione*, in quanto *contrastanti* con l'art. 41, comma secondo, della Costituzione, che considera l'iniziativa economica privata espressione di un diritto soggettivo. Il richiamo a tale principio soccorre in successivi studi, a rimarcare la necessità di distinguere le funzioni del settore pubblico dell'economia dal diritto dei privati. In altri studi si sottolinea che la libertà di concorrenza è fondamentale e necessaria per le imprese private, e prende posizione contro tutte le forme di monopolio. Una visione progressista, non interventista, consapevole del ruolo delle attività economiche, impronta quindi il suo pensiero.

Quanto, in particolare, all'ordinamento bancario, percepiva l'irrigidimento del settore: successivamente al decreto di attuazione delle direttiva bancaria che risale al 1985, una prima legge di riforma della legge del "36, che introduceva un processo di liberalizzazione nella costituzione delle imprese bancarie, Minervini sperò che "il vento della concorrenza" e della liberalizzazione finalmente spirasse in quel mondo. Tuttavia, la liberalizzazione all'ingresso – egli sottolinea – non fu completa "a livello di sportello". "Così il vento della concorrenza penetra nel chiuso del mondo bancario come un refolo e l'oligopolio resta protetto all'incirca come in passato". Tutto gli sembrava ancora affidato alla vigilanza, al dirigismo della

<sup>4</sup> Si veda Gustavo Minervini, *Camera dei Deputati, Portale storico, lavori parlamentari, Atti e Documenti*.

<sup>5</sup> In *Riv. dir. civ.*, 1958, I, p. 618

Banca Centrale. "Come è lenta a entrare la cultura della concorrenza!" chioserà. "Le si fa un inchino formale, e si continua a privilegiare la stabilità rispetto all'efficienza, quasi non si trattasse, nel lungo andare, di un binomio indissolubile".

L'attenzione del Nostro era sollecitata in particolare dalle crisi bancarie, per gli sconvolgimenti dell'assetto normativo, *in primis* dell'ordinamento bancario, poi del diritto delle società e delle persone giuridiche, nonché della disciplina delle crisi di impresa, che la soluzione delle stesse poteva comportare. Minervini si è chiesto in più occasioni<sup>6</sup> se la tipicità delle crisi bancarie giustifichi una modalità di risoluzione del tutto diverso e privilegiato, rispetto ai modelli di composizione delle crisi delle altre imprese. Se sia corretto escludere, per ragioni di equità, da meccanismi di garanzia, (ciò quando si prefigurò l'assicurazione sui depositi) i grandi depositanti e i depositanti banchieri, se seguita l'opzione diversa sia giusto negare tutela al piccolo azionista dell'impresa bancaria, ovvero se sia possibile derogare al principio della parità di trattamento tra creditori. I quesiti di allora, degli anni '80, sono di estrema modernità: la vigilanza bancaria era di tipo strutturale e alle autorità creditizie erano riconosciuti molteplici strumenti per affrontare e risolvere le crisi degli intermediari.

Accanto alle procedure speciali previste dalla legge bancaria, amministrazione straordinaria e liquidazione coatta amministrativa, cessione delle attività e passività, si affiancavano poi strumenti creati ad hoc, come il decreto Sindona del 1974, o vari interventi di ricapitalizzazione riservati agli istituti pubblici grazie ad appositi interventi legislativi. La critica di fondo era che in un modo o nell'altro il costo delle crisi ricadeva sulla collettività. Sul decreto "Sindona" – introdotto come tecnica di compensazione nel caso della Banca privata italiana (il meccanismo è semplice e tradizionale in queste circostanze: concedere alle banche che rilevano attività e passività della banca fallita, finanziamenti a tasso di favore in questo caso l'1 per cento) per l'acquisto di titoli di Stato al tasso di

---

<sup>6</sup> Si veda CAFIERO, D'ALEMA, MINERVINI, *Relazione di minoranza della commissione parlamentare d'inchiesta sul caso Sindona*, (Doc XXIII, n. 2 sexies) p. 504 ss. Nonché G. MINERVINI; *Note sull'assicurazione dei depositi bancari*, in *Il sole 24ore*, 28 gennaio 1984, p. 10 e in *Banche in crisi, op. cit.*, p. 181 ss.

mercato, in modo da consentire loro di incassare la differenza netta come "compenso" dei costi sostenuti, il Nostro si è più volte intrattenuto. Di fronte all'utilizzo reiterato di tale strumento (in occasione della crisi della Banca Fabbrocini e dell'Ambrosiano) ne analizza i pro e i contro: in primo luogo lamenta l'assenza di trasparenza. Non sottovaluta che l'unico pregio consista nell'essere uno strumento di salvataggio dell'impresa e non dell'imprenditore, ma poi lamenta che tutto avviene fuori le regole dell'economia di mercato: l'impresa decotta, con le sue inefficienze non viene eliminata; vengono rimorsati tutti i creditori, comprese le altre banche. È l'unico modello di salvataggio che lascia i creditori sostanzialmente immuni dalle conseguenze del dissesto, con palese violazione del dettato costituzionale. Comporta deresponsabilizzazione dei banchieri per scomparsa del rischio. *"Che il povero cafone del sud, che non investe una lira in banca, debba contribuire, in quanto cittadino, al ristoro, appare una iniquità che grida vendetta"*.

All'analisi critica, come suo solito puntuale e precisa, fa seguito la proposta di un rimedio alternativo che Minervini presenta nell'ambito della Relazione di minoranza della Commissione parlamentare d'inchiesta sul caso Sindona (firmata da D'Alema, Cafiero e dal Nostro nel 1982) costituita dall'assicurazione obbligatoria dei depositi bancari. Negli anni '80 non si conosceva ancora quanto esattamente fosse costato all'erario il crack Sindona, ma se ne paventavano i costi. Le considerazioni del Nostro, avanzate nell'ambito della Commissione, appaiono di estrema modernità e lungimiranza per le modalità di gestione delle crisi bancarie. Pongono problemi sul piano della giustizia distributiva, (incidere sull'utente dei servizi e non sul contribuente) sul ruolo delle Autorità (l'assicurazione appare preferibile in quanto implicante meno ardue decisioni della Banca d'Italia), sulla necessità della trasparenza delle erogazioni. Si introduce il *leit motiv* del rapporto tra rischio e responsabilità: dalla copertura dell'assicurazione obbligatoria dovrebbe essere escluso il risparmio "consapevole" (i depositanti interbancari), i depositanti di somma ingente, eventualmente i depositanti che abbiano ottenuto un tasso di interesse abnorme,

rispetto a quello corrente, in quanto appare evidente la consapevolezza di compiere un investimento di rischio. La *Relazione* evidenzia però che l'anticipata risoluzione di tutti i rapporti derivanti da operazioni bancarie attive e la notificazione dell'invito al *rientro* a tutti i clienti poteva moltiplicare i dissesti. Dirà in seguito "*Ci domandavamo – ed io continuo a domandarmi – se, in certi casi, una continuazione limitata nel tempo della gestione delle banche poste in l.c.a., sorretta da un flusso di liquidità fornito dalla banca centrale (o dall'ente assicuratore) non sia opportuna, e comunque preferibile alla cessione delle attività e delle passività a una banca terza*".<sup>7</sup>

Il tema di fondo è combattere la pratica dell'assistenza indiscriminata dissanguatrice della collettività. "*Si stringe l'assedio dei sempre nuovi aspiranti al beneficio: i piccoli azionisti del Banco ambrosiano, prima i depositanti della banca di fatto 'Cassa popolare stabiese', poi*".<sup>8</sup> Non era facile convincerli di essere meno meritevoli di assistenza dei depositanti, non ravvisandosi un criterio per il quale alcuna categoria menzionata potesse essere disattesa nella sua aspettativa di tutela.

### **3. Un legame tra il presente e il passato. Il caso Sindona: la madre di tutte le crisi e di tutte le riforme**

L'attività parlamentare di Gustavo Minervini non si esaurì nella attività propriamente legislativa. Tra l'altro, Egli partecipò, come si è già anticipato, con forte impegno alla "Commissione parlamentare di inchiesta sul caso Sindona e sulle responsabilità politiche ed amministrative ad esso eventualmente connesse" e ne firmò, insieme all'on. D'Alema l'ampia relazione di minoranza; ma seguì anche con molta attenzione il Caso ambrosiano (di ciò abbiamo traccia in un intervento pubblicato sulla rivista napoletana "Il tetto": intervento molto critico che denuncia la debolezza dello Stato italiano verso il Vaticano a proposito delle responsabilità dello IOR).

<sup>7</sup> Note sull'assicurazione dei depositi bancari, op. cit., p. 184

<sup>8</sup> *Ibidem*

Proprio in questi mesi è tornato alle stampe il prezioso volume di Corrado Stajano "Un eroe borghese" che ripercorre la desolante vicenda del caso Sindona e il ruolo del commissario liquidatore della Banca Privata Italiana, Giorgio Ambrosoli, freddato sotto casa, a Milano, nel 1979. Il libro è considerato un caposaldo del giornalismo di inchiesta, induce a riflettere se quell'intrigo di interessi che ostacolò l'opera di risanamento della banca sia scomparso con i suoi interpreti o allunghi ancora la sua ombra sui tempi attuali. Sconcerta il lettore constatare come un servitore dello Stato che ha fatto il suo dovere fino in fondo sia stato abbandonato ad un tragico destino e non sia stato adeguatamente protetto. Uno dei tanti, purtroppo. Rileggere dopo tanti anni il capolavoro di Stajano serve a proteggere la memoria dall'urto del tempo, ha scritto Ferruccio de Bortoli sul Corriere della sera.<sup>9</sup>

Rileggere la vicenda Sindona, che il libro ripercorre, alla luce della indagine parlamentare condotta dalla Commissione parlamentare e in particolare della Relazione di minoranza, redatta per 300 pagine da Minervini, significa individuare le cause di fondo dello scandalo, *"Lo scandalo trova le sue radici profonde nell'intreccio tra poteri occulti e poteri legittimi che sono pezzi del sistema che in Italia sono pubblici, privati, laici religiosi ma sempre ai margini della legge"* e le possibili vie di soluzione. *"Se non si spezza questo sistema di potere non avremo un a risposta compiuta alla domande che il caso Sindona ha posto"*. La Relazione è un atto di accusa al potere politico e finanziario dell'epoca, espressione di un forte senso dello Stato e di indomito impegno civile.<sup>10</sup>

Il caso Sindona si inserisce negli "anni di piombo della finanza italiana" in particolare per l'attacco alle istituzioni attuata con ogni mezzo, in una *escalation* di illegalità e criminalità culminata prima nell'attacco alla Banca d'Italia, nella persona del governatore Baffi e del direttore Sarcinelli, e poi dello stesso Ambrosoli. E' la prima grande crisi italiana del dopoguerra, pari per importanza,

<sup>9</sup> Cfr. Ambrosoli resiste all'urto del tempo, in "il Corriere della sera", 25 maggio 2016

<sup>10</sup> Per un efficace ricostruzione della vicenda Sindona, anche alla luce dei risultati della più volte richiamata Relazione di minoranza, si veda M. ONADO, *Gli anni di piombo della finanza italiana. Ambrosoli, Baffi, Sarcinelli e la difesa della legalità*, in L. A. BIANCHI, F. GHEZZI, M. NOTARI (a cura di), *Diritto, mercato ed etica. Dopo la crisi. Omaggio a Piergaetano Marchetti*, Milano, Egea, 2010

nelle tante *storie* delle crisi bancarie, allo scandalo della Banca Romana dove un altro eroe fu lasciato solo e trucidato a Palermo – il direttore di banca Notarbartolo – prima di poter deporre presso i giudici e la commissione parlamentare d'inchiesta sullo scandalo della Banca<sup>11</sup>.

L'analisi della relazione di minoranza si distingue innanzitutto per la profondità e precisione della ricostruzione tecnica, vuole documentare con dovizia di dati la precisa configurazione delle banche di Sindona e i limiti e rischi connessi al modello prescelto dal finanziere: un forte intreccio tra attività bancaria e attività di borsa, e una elevata concentrazione dei rischi. *Banche di gruppo nella peggiore accezione del termine: captive banks, banche prigioniere*. Di fronte ad un patrimonio esiguo, seguivano l'orientamento di accrescere quanto più possibile i mezzi amministrati, ricorrendo a depositi interbancari, o di imprese, enti pubblici etc. Gli amministratori praticavano la sistematica violazione delle regole amministrative e contabili, sia del codice civile che della legge bancaria. Le operazioni in cambi, molto frequenti, non erano contabilizzate; erano presenti contabilità nere di rilevante importo – eufemisticamente definite "riservate" – già conosciute dalla Banca d'Italia fin dalle prime ispezioni del 1971.

Gli aspetti più gravi delle irregolarità contabili, come evidenzia la Relazione, erano costituiti dai cosiddetti "depositi fiduciari": crediti verso altre banche (quindi presentati come attività molto liquide e poco rischiose), ma in realtà indisponibili perché supportate da un'autorizzazione (non registrata in contabilità) ad investire in nome e per conto della banca sindoniana quei fondi in operazioni

<sup>11</sup> Si veda M. ONADO, *Banca romana, dal grande crack una spinta alla Banca d'Italia*, in *Il sole 24 ore*, 4 maggio 2016. Già nel 1889 un'inchiesta sulla banca aveva accertato gravi irregolarità e in particolare un ammanco di cassa di oltre 9 milioni di lire, coperto con emissione abusiva di biglietti. L'inchiesta venne insabbiata da tre successivi governi, presieduti rispettivamente da Giolitti, Di Rudini e Crispi. Ritornò clamorosamente alla luce nel dicembre 1892, in un appassionato intervento in Parlamento da parte di Napoleone Colajanni, che aveva ricevuto il documento dall'economista Maffeo Pantaleoni. Lo scandalo favorì l'accelerazione del dibattito sugli istituti di emissione e fece compiere un primo, decisivo passo verso l'accentramento in un unico istituto, che già era stato proposto da Cavour. Una legge del 1893 stabilì una disciplina più severa per l'emissione di biglietti e portò alla costituzione della Banca d'Italia, che risultò dalla fusione fra tre degli istituti esistenti, la Banca Nazionale e le due banche toscane. La Banca Romana venne liquidata, mentre gli istituti meridionali continuarono la loro attività. La nuova Banca d'Italia era di gran lunga la più importante fra i tre istituti di emissione rimasti, con la legge bancaria del 1926 divenne l'istituto di emissione unico e dunque la banca centrale del paese.

sistematicamente a favore del gruppo.

Sottolinea ancora la Relazione che la debolezza delle banche di Sindona era ben nota agli Ispettori della Banca d'Italia, che avevano proposto soluzioni di rigore volte a rimuovere gli amministratori e imporre la gestione straordinaria. Ma l'allora Governatore, Guido Carli, con due distinti provvedimenti, seguì piuttosto la linea di bloccare la scalate a società finanziarie che Sindona aveva intrapreso e segnalare i reati alla magistratura. La Relazione denuncia criticamente che, a causa dell'arretratezza della legislazione allora vigente, la Banca d'Italia assunse un ruolo a lei non proprio istituzionalmente, ma che non assunse provvedimenti di rigore anche per non porsi contro la vasta rete di complicità e di alleanze che si muovevano intorno allo spregiudicato finanziere. La Banca Centrale sconfisse quindi Sindona su terreni di scontro che erano estranei ai suoi compiti istituzionali e credette di (o fu costretta a) cedere sul terreno di propria competenza. *"Ciò significa che se Carli esce vittorioso dallo scontro con Sindona, la vigilanza bancaria viene in qualche modo sconfitta."*<sup>12</sup>

La Relazione scandisce le fasi e i modi del tracollo: le spericolate avventure finanziarie di Sindona proseguono. La debolezza del quadro normativo e di vigilanza viene sfruttato senza scrupoli, mentre la situazione è sempre più grave. A maggio, la SEC sospende la banca americana controllata da Sindona, la Franklin National Bank, dalla quotazione di borsa. A giugno entra in campo in modo massiccio il Banco di Roma, il cavaliere bianco, al fine di erogare un finanziamento di 100 milioni di dollari - destando perplessità sia sul piano giuridico che su quello economico per la frettezza dell'operazione - nei confronti di una società del gruppo Sindona la cui solidità patrimoniale non era conosciuta e senza preoccuparsi di conoscere la composizione del suo azionariato. La situazione precipita e a giugno la sede Milanese della Banca d'Italia segnala le sempre più diffuse difficoltà delle due banche di Sindona e chiede accertamenti ispettivi. Le indagini della Banca d'Italia fanno emergere gli altarini nascosti e hanno come esito la richiesta di messa in liquidazione coatta amministrativa. *"Le tecniche e i*

<sup>12</sup> Commissione Sindona, *Relazione di minoranza*, op. cit., p. 237

*metodi operativi seguiti dalla Banca Unione travalicavano ogni limite consentito da una sana e corretta gestione aziendale... L'attività [della banca] si appalesa censurabile sotto ogni aspetto in quanto realizzata in costante violazione di ogni norma di legge. [E' quindi necessario procedere ad un] asseveramento delle effettive posizioni debitorie e creditorie di tutte le contropartite estere ed italiane, asseveramento che, naturalmente, esula dai compiti connessi ad una indagine ispettiva, anche se di natura straordinaria".<sup>13</sup>*

Il provvedimento tarderà a venire, perché Carli, riferisce sempre la Relazione, tenta ancora una soluzione interna al sistema bancario, utilizzando il Banco di Roma come braccio operativo. Fu a questo punto della vicenda, che emerse come l'ordinamento italiano fosse privo di un adeguato meccanismo legislativo che servisse a tutelare i creditori e i depositanti. Fu varato in tutta fretta un decreto ministeriale (che verrà infatti chiamato "Decreto Sindona") per compensare i costi subiti dalle banche disposte a subentrare nelle passività di una banca posta in liquidazione coatta amministrativa. Pochi giorni dopo, la Banca d'Italia nomina Giorgio Ambrosoli commissario liquidatore. Ambrosoli lavora da solo, nei cinque anni che seguono, per ricostruire pazientemente la ragnatela dell'impero Sindona, evidenziare le molteplici irregolarità e i numerosi reati che avevano scandito la sua avventurosa ascesa. Nel frattempo iniziano a essere predisposti i piani eufemisticamente definiti "di salvataggio", che mirano a revocare la dichiarazione di insolvenza della banca, cui Ambrosoli si oppone con assoluta fermezza. Così come il Governatore Baffi. Non così buona parte della classe politica.

L'opposizione della Banca d'Italia non è indolore. Il 24 marzo 1979, solo quattro mesi prima che Ambrosoli venga assassinato, inizia l'attacco di due magistrati romani alla Banca d'Italia.<sup>14</sup> Nello stesso giorno, con una tragica coincidenza, Ugo La Malfa è colpito dall'*ictus* che lo porterà alla tomba in un paio di giorni. La stampa, soprattutto di destra, si schiera con i magistrati; gran parte del mondo politico sta a guardare. Il Governo, presieduto da Giulio Andreotti, tace. Solo una

<sup>13</sup> Commissione Sindona, *Relazione di minoranza*, op. cit., p. 262

<sup>14</sup> M. ONADO, *L'attacco alla Banca d'Italia e la politica di vigilanza*, in *Politica ed economia*, 1979, n. 3, pp. 9 -21.

ferma reazione politica, soprattutto di una parte minoritaria della Democrazia cristiana, delle sinistre e dei partiti che allora si chiamavano "laici" riesce ad evitare che l'iniziativa giudiziaria degeneri in crisi istituzionale. Un appello degli economisti del 2 aprile guida la partecipazione attiva della società civile. Le accuse sono pretestuose e si riferiscono al ruolo degli esponenti della Banca d'Italia nel consiglio di amministrazione dell'Imi, ma per togliere ogni dubbio sulla valenza politica della mossa, i giornali riportano una dichiarazione (mai smentita) del giudice Alibrandi che accusa Baffi e Sarcinelli di aver rivolto l'azione di vigilanza solo nei confronti di banche vicine al partito di maggioranza relativa. Nel luglio 1986 Francesco Pazienza dichiara alla magistratura che l'incriminazione dei vertici della Banca d'Italia era stata decisa nell'ambito della Loggia P2, cioè la stessa che ha avuto un ruolo particolarmente attivo nel sostenere i piani di salvataggio e allontanare l'estradizione di Sindona. I fatti e le ipotesi su indicate sono sostenuti in un altro libro "Qualunque cosa succeda", di cui è autore il figlio di Giorgio, Umberto Ambrosoli<sup>15</sup>.

#### 4. L'intervento del legislatore

Il caso Sindona evidenziò l'inadeguatezza del quadro normativo rispetto alla realtà di una moderna società industriale. La regolamentazione della borsa, ferma al 1913 consentiva innumerevoli scorriere, in assenza di un'autorità di regolamentazione gli avventurieri come Sindona potevano con facilità agire sui prezzi e acquisire il favore del pubblico, allettato da facili guadagni. Le crisi, come spesso avviene, sono occasione di riforme e rinnovamento. Fu allora quindi che, sia pure tra mille difficoltà e con molte contraddizioni, iniziò il processo di riforma dell'ordinamento societario e finanziario che si orientò verso un sistema di controllo del mercato finanziario, e di trasparenza dei mercati e delle operazioni, che può essere considerato uno dei pochi successi del riformismo italiano<sup>16</sup>.

La legge 216 del 1974 detta una speciale disciplina delle società e in particolare

<sup>15</sup> U. AMBROSOLI, *Qualunque cosa succeda*, Sironi, Milano, 2009, p. 57

<sup>16</sup> Così M. ONADO, *Gli anni di piombo della finanza italiana*, op. cit., p. 18

di quelle quotate, più attenta alle esigenze degli investitori; ha come caposaldo la istituzione della Consob. Minervini ha attentamente seguito e commentato il varo della "miniriforma"<sup>17</sup>. Per introdurre il sistema di garanzia dei depositi da lui auspicato nel corso dell'indagine Sindona si dovrà attendere fino al 1987.

Ma va precisato che il coinvolgimento del Nostro sul piano legislativo è legato agli esiti del caso Sindona su più piani, da un lato riguarda le riforme del mercato finanziario, dall'altro i problemi di riforma della banca pubblica.

La stessa vicenda giudiziaria che aveva coinvolto i vertici della Banca d'Italia ha avuto un peso decisivo nell'accelerare il processo di superamento del modello di proprietà pubblica delle banche italiane. L'appiglio giuridico dei magistrati romani era dato dal ruolo svolto dai vertici della Banca stessa, nelle decisioni (in particolare, quelle relative al salvataggio della SIR da parte dell'IMI) che essi prendevano all'interno di uno schema che in un certo senso rappresentava la sintesi dello schema amministrativista cui si ispirava la legge bancaria di allora e dell'azione interventista e programmatica degli anni Sessanta. La commistione tra la funzione di finanziamento propria anche delle banche pubbliche e di strumento della politica economica viene posta in discussione.

A seguito delle dimissioni di Baffi, annunciate in una pregiata relazione letta nel maggio 1980, si inizia una svolta graduale ma continua sotto l'azione del governatore Ciampi, che condurrà attraverso una serie di passaggi alla "privatizzazione" del sistema bancario. L'esordio fu dato da quella che Minervini ha definito "Una rivoluzione silenziosa per la banca pubblica"<sup>18</sup> ovvero una riforma realizzata in via amministrativa e sub legislativa, al fine di rivalutare l'imprenditorialità degli enti creditizi pubblici e orientarne l'assetto verso il modello della società per azioni. La legge Amato del 1990 darà successivamente un quadro

---

<sup>17</sup> Si veda G. MINERVINI, *L'istituzione del controllo pubblico sulle società per azioni. Prime valutazioni*, in *Giur. Comm.*, 1974, I, p. 439

<sup>18</sup> Fortemente perseguita dalla Banca d'Italia che nella memoria, *Ordinamento degli enti pubblici creditizi. Analisi e prospettive*, pubblicata sul Bollettino della Banca, n.1-2 del 1981, auspicava la riorganizzazione interna degli enti sul piano gestionale e l'applicazione del principio di redditività. Si vedano i rilievi critici di G. MINERVINI, in *"Una rivoluzione silenziosa per la banca pubblica"* in *Scritti*, cit, p.75 ss.

definitivo e organico al processo di "Privatizzazione delle banche pubbliche"<sup>19</sup>.

Minervini coglie intanto il momento per presentare un disegno di legge, che risale al 1980, presentato insieme a Luigi Spaventa, che concerne il riordino delle sanzioni per gli illeciti bancari, e più in generale la riforma del diritto penale delle imprese commerciali. Minervini, con Spaventa, abbraccia la tesi che l'attività bancaria, anche se svolta da banche pubbliche, sia attività di impresa, e che bisogna equiparare il trattamento penale del banchiere sia pubblico che privato. Il Nostro è molto attento ai profili dell'attività del banchiere pubblico, cui non va riservato un trattamento diverso dal privato, anche se deve essere ben chiaro – si legge in un passaggio molto interessante della Relazione di presentazione – *"lo spreco del denaro pubblico non è consentito a nessuno e nemmeno al banchiere pubblico"*. La difesa del banchiere pubblico, va ricordato che all'epoca numerose inchieste avevano raggiunto amministratori di banche pubbliche (si pensi al Caso Italcasse) non può cedere di fronte all'esigenza di tutelare il pubblico risparmio.

Approfondendo il tema, il Nostro si è chiesto se veramente l'attività bancaria presenti peculiarità tali da giustificare un regime giuspenalistico speciale. *"Se si muove dalla considerazione di una certa incompatibilità intrinseca tra i connotati*

<sup>19</sup> Il processo di trasformazione degli enti pubblici creditizi, previsto dalla legge n. 218 del 1990, nota come legge Amato, portò alla separazione tra le "fondazioni bancarie", (gli enti pubblici trasformati) conferenti l'azienda bancaria e le società bancarie conferitarie di nuova costituzione. Il Monte dei paschi di Siena, istituto di Diritto pubblico, fu l'ultimo ad attuare la riforma nel 1995, con l'attribuzione alla Fondazione dell'intero pacchetto di partecipazione nella società bancaria. La prima presidenza, su iniziativa dello stesso Ciampi, fu affidata nel 1997 a Luigi Spaventa, che portò la banca alla quotazione in borsa, indirizzandola verso il modello della banca universale. Per le tormentate vicende della trasformazione del Monte e per il contributo al rinnovamento della banca dato da Spaventa, si veda E. GIANNELLI, A. SIENA, in *Luigi Spaventa. Economista civile, op. cit.*, p. 76. P.Rechlin (*Lo studioso, ivi, p. 151*) sottolinea che la iniziale formazione giuridica di Spaventa contribuì a fornirgli una solida conoscenza del diritto e delle istituzioni. Ne ricorda l'esperienza di parlamentare e l'assunzione di ruoli istituzionali di particolare rilievo nella formazione delle politiche economiche. L'attenzione di Luigi Spaventa per la predisposizione delle regole del mercato finanziario e nel contempo per la loro applicazione, in veste di Presidente della Consob, è sottolineata da F. CAVAZZUTI, in *In Consob, in Luigi Spaventa, op. cit.*, p. 63. M. G.MAZZUCHELLI, (*I mercati, in Luigi Spaventa. Economista civile, op. cit.*, p. 147 ss.) ricorda Spaventa nella veste di "instancabile ricercatore dei mercati finanziari", fortemente impegnato sul piano teorico e pratico su temi quali la gestione del debito pubblico, sempre attento ai mutamenti della realtà economica e al profilarsi di nuove problematiche. Il rigore intellettuale dello studioso e la profonda conoscenza dei meccanismi del mercato ne fanno "uno dei padri del mercato finanziario".

tipici dell'imprenditorialità, primo fra questi il rischio di impresa, e le norme concernenti la funzione pubblica, ragione vorrebbe che si optasse per un diritto penale uniforme dell'impresa, anziché per un diritto penale speciale dell'impresa bancaria".

L'aver seguito le vicende traumatiche delle crisi rafforzò l'impegno di Minervini per la moralizzazione e la trasparenza dell'attività creditizia, che concerneva tanto le imprese, quanto i contratti. Deve ricordarsi allora il primo disegno di legge sulla trasparenza bancaria che risale al 1986 e che intendeva regolare i rapporti bancari all'insegna della trasparenza e dell'equilibrio della posizione delle parti, con disposizioni molto incisive sul piano della tutela dei clienti. Ma il progetto si scontrò con l'opposizione del mondo bancario così che in controtendenza prevalsero progetti di trasparenza senza riequilibrio, portati avanti dall'ABI, così da privilegiare la funzione preventiva degli accordi interbancari dell'88 e dell'89 rispetto ad una rigorosa disciplina legislativa in materia. Soltanto in questi ultimi anni, grazie all'azione delle direttive comunitarie, dell'Autorità antitrust e della Banca d'Italia possiamo dire che gli spunti del progetto Minervini siano stati colti ed applicati.

Il tema caldo era la posizione forte e indiscussa delle banche nella contrattazione con i clienti, la totale opacità delle condizioni contrattuali, la possibilità di recedere *ad nutum*. Minervini ha portato una prima luce sulla segretezza di questi rapporti e solo adesso, e non del tutto, un disegno che allora sembrò avveniristico è stato in parte realizzato.

I temi – potrei continuare naturalmente e devo fermarmi – trattati e affrontati nei progetti sono quelli della riforma del mercato mobiliare e della riforma del settore bancario in particolare. Nel frattempo furono varati numerosissimi provvedimenti legislativi, tanto è che il Nostro si lamentò di un eccesso di produzione, la cosiddetta *alluvione legislativa*, che deprecava di fronte a leggi piuttosto precipitose nella preparazione, con il rischio della sovrapposizione di temi e discipline.

Nel 1984 Minervini si interroga sulla tenuta nel tempo della legge bancaria del

"36: "La legge bancaria verso il tramonto?" La provocazione così lanciata suscitò un ampio dibattito, che tuttavia culminò soltanto dieci anni dopo in una nuova legge. Egli non fu del tutto soddisfatto delle soluzioni adottate dal Testo unico del '93 e, parafrasando al contrario il detto del Vangelo, denunciò che il legislatore si era limitato a versare "il vino vecchio negli otri nuovi" (1995). Lamentava innanzitutto la delegificazione e una remissione della disciplina a fonti secondarie addirittura maggiore di quella che caratterizzava la c.d. elasticità della (prima) legge bancaria. Inoltre valutò negativamente l'accrescimento a dismisura della discrezionalità dell'autorità creditizia nello svolgimento della sua attività, con l'adozione della formula della "sana e prudente gestione" che implicava suo parere un grado di discrezionalità ancora maggiore che nel passato. Come ha rilevato Marco Onado Minervini manifestava sempre molte perplessità per quelle discipline in cui il margine della discrezionalità delle Autorità era eccessivo e apparentemente senza limiti.

Quantunque le esperienze parlamentari gli avessero fatto conoscere le luci e le ombre del mondo bancario Minervini non esitò ad accettare la successiva *mission*: la carica di presidente della Fondazione Istituto Banco di Napoli.

Come era suo costume, si prodigò con le sue competenze ed energie per risolvere una difficile situazione, ma l'esperienza si concluse in modo traumatico per gli improvvisi interventi del Ministro del Tesoro, principale azionista del Banco. Di ciò Gustavo Minervini ci ha lasciato un'accurata testimonianza a riprova di tutti i tentativi da lui fatti a difesa dei diritti della Fondazione e di quelli dei piccoli azionisti (oggetto di un *bail-in ante litteram*). Devo testimoniare che di quello che ha considerato un fallimento anche personale, non si è mai dato pace.

Ma si sa, la storia della (s)vendita del Banco di Napoli è tutta da scrivere. Il governo ha di recente acquisito la Sga, la società che ha recuperato quasi sei miliardi di euro di crediti inesigibili dal crac di venti anni fa del vecchio Banco di Napoli. La storia recente sta dando ragione al Nostro, ma allora Minervini fu lasciato solo a combattere.

I documenti ufficiali sono stati presentati dal Presidente Giannola (verbali del

consiglio di amministrazione, lettere...), all'incontro del 9 luglio 2015, promosso dal Banco di Napoli Fondazione. Tra le righe si può leggere il turbamento del Nostro. Sempre in quella sede si è sottolineato come, al di là di una apparente freddezza e autocontrollo, Minervini nascondesse un 'indole ben diversa. Indole ben nota ha chi come me lo ha conosciuto bene e ha vissuto con lui una grande esperienza umana e professionale.

Volendo trarre una lezione attuale dal suo insegnamento ci si può chiedere infine come avrebbe accolto Minervini, l'evoluzione della disciplina europea sulle crisi bancarie di recente emanazione, per la quale si ritiene non più sostenibile e fonte di dannose distorsioni, far cadere l'onere dei salvataggi bancari sui contribuenti attraverso l'utilizzazione delle risorse pubbliche? Come avrebbe valutato Minervini queste riforme? Per quanto riguarda la limitazione del ricorso all'intervento di sostegno pubblico nei salvataggi bancari, che è stato un suo cavallo di battaglia, si può ipotizzare che avrebbe approvato una simile misura. Per quanto concerne invece il ruolo delle Autorità centrali europee avrebbe forse criticato la forte discrezionalità che ad esse viene riconosciuta nel decidere e dosare gli strumenti della ristrutturazione; avrebbe offerto elementi di riflessione sulle esigenze di tutela delle varie categorie coinvolte: gli azionisti, gli obbligazionisti subordinati e i depositanti. Avrebbe, forse, criticato le nostre Autorità e i nostri rappresentanti che nelle sedi competenti non hanno discusso o affrontato i punti critici della nuova disciplina, o comunque precostituito dei rimedi alla sua brusca applicazione, come altri Stati europei hanno fatto.

Minervini ha costantemente fatto richiamo alle esigenze del mercato pur avendo nello stesso tempo piena consapevolezza dei rischi insiti nella scelta opposta di lasciare il mercato totalmente libero. Sia come studioso che come legislatore ha sempre perseguito l'equilibrio tra regolazione e mercato. Non ha scritto sugli indiscriminati salvataggi che in Europa hanno fatto seguito alla crisi finanziaria, ma possiamo immaginare che sicuramente avrebbe deprecato il ritorno allo "Stato salvatore", individuando nella liberalizzazione eccessiva delle attività finanziarie un fattore scatenante della crisi.