

INTRODUZIONE

Nel contesto giuridico ed economico odierno, il tema della regolamentazione delle banche e, più nello specifico, del rapporto tra vigilanza esterna e sistema dei controlli interni societari, ricopre particolare attualità ed è destinatario di notevole attenzione in ambito interno e comparato, con risvolti capaci di sconfinare in profili di *policy* generale.

Le ragioni poste alla base del crescente riguardo indirizzato a una tale materia tanto da studiosi, quanto da operatori, hanno matrice complessa e si sostanziano in motivazioni di ordine sia teorico, sia pratico, di eguale importanza e centralità.

Queste consistono, in estrema sintesi, nella necessità di realizzare – attraverso un difficile, e talvolta delicato, cammino di razionalizzazione di fonti di varia natura e distinto rango, oltreché di sintesi tra eteronomia pubblica ed autonomia privata – quella «*sana e prudente*» gestione delle banche, ritenuta chiave di volta di un sistema stabile e capace di bilanciare i molteplici interessi nello stesso coinvolti.

Tale cammino ha condotto i legislatori sovranazionali e nazionali, così come, e per quanto di propria competenza e con distinte modalità applicative, le *Authorities* indipendenti di settore, a rielaborare ed aggiornare, *inter alia*, taluni paradigmi tipici del diritto societario, anche in tema di meccanismi di controlli interni, tuttavia non senza alcune «*frizioni*» tra norma generale e previsioni settoriali, talvolta di elevata gravità.

In particolare in merito a tale ultimo profilo, è necessario evidenziare che gli esempi del complesso dialogo sul punto intercorrente tra diritto societario «*speciale*» e diritto societario «*comune*» e così, più in generale, tra regolamentazione e vigilanza esterna per un verso, e previsioni codicistiche e di autonomia statutaria per l'altro verso, sono molteplici e meritevoli della massima attenzione.

Questi riguardano, da un lato, aspetti relativi all'organo di supervisione strategica e all'organo di gestione – si pensi all'importanza progressivamente

accordata alla componente non esecutiva del consiglio di amministrazione della s.p.a. bancaria –.

E toccano, dall'altro lato, profili caratterizzanti l'organo di controllo, in specie per quanto attiene ad un maggiore coinvolgimento dello stesso in dinamiche in senso lato gestionali del sistema dei controlli interni, da cui consegue una «*emancipazione*» della relativa funzione dalla storica visione punitivo-deterrente a favore di uno spostamento della stessa sul versante *ex ante* dell'attività di impresa, in un'ottica di progressiva integrazione e, dunque, «*ibridazione*», tra due «*momenti*» – l'amministrazione e il controllo – per definizione distinti in sede di disciplina codicistica di riferimento.

A fronte di un tale inquadramento di massima, il presente lavoro si propone dunque di verificare se, ed in che termini, le peculiarità dettate in tema di controlli interni societari nelle s.p.a. bancarie siano in grado di definire i profili problematici riscontrabili, in argomento, nella disciplina codicistica generale.

Al fine di raggiungere un tale risultato, la ricerca che segue intende dapprima offrire una ricostruzione storico-concettuale della materia (Parte Prima), sia con riferimento all'evoluzione della dialettica tra vigilanza esterna e meccanismi di controlli interni (Capitolo I), sia per quanto attiene – più nello specifico – alle relative disposizioni normative del Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (Capitolo II).

La stessa prosegue, poi, analizzando nel dettaglio la regolamentazione offerta in argomento dalla Banca d'Italia (Parte Seconda), focalizzandosi su quelle disposizioni che, ancorché di grado inferiore, risultano capaci di apportare significative innovazioni alla disciplina in esame, vuoi in tema di organo con funzione di supervisione strategica e organo di gestione (Capitolo I), vuoi in merito all'organo di controllo e alle funzioni aziendali sul punto predisposte (Capitolo II).

L'analisi così offerta intende condurre, in conclusione, a talune ulteriori riflessioni circa la capacità dell'intervento dell'Autorità di vigilanza di conformare le s.p.a. bancarie quali realtà per certi aspetti autonome nel panorama del diritto societario, in quanto dotate – ancor più con riferimento alla materia oggetto di ricerca – di specifiche strutture di *corporate governance* ispirate, *in primis* e in via di ipotesi anche a scapito di altre finalità tipizzanti le società di diritto commerciale comune, al «*bene*» stabilità.

Amburgo, 15 agosto 2019

PARTE PRIMA

**VIGILANZA ESTERNA E CONTROLLI INTERNI
TRA DIRITTO COMUNE
E NORMATIVA DI SETTORE.
CARATTERI GENERALI E LINEE EVOLUTIVE**

CAPITOLO I

RICOSTRUZIONE STORICA, DALLE PREVISIONI STATUTARIE ALLE C.D. DIRETTIVE BANCARIE

SOMMARIO: 1. Vigilanza esterna e controlli interni tra diritto comune e normativa di settore: le previsioni statutarie e le prime codificazioni. – 1.1. Le peculiarità dell'ordinamento italiano. Il codice di commercio del 1865, la progressiva emersione del tema della vigilanza e le (mancate) ricadute in materia di controlli interni societari. – 1.2. La disciplina del codice di commercio del 1882. La previsione del collegio sindacale. – 2. La progressiva emancipazione della disciplina bancaria «*comune*» e la legislazione speciale degli «*anni venti*». – 2.1. La centralità della vigilanza esterna ed il tema del controllo nella Legge bancaria del 1926. – 3. Il mutato assetto culturale e politico: la rilevanza della vigilanza e l'emersione del tema dei controlli societari anche in ambito bancario. – 3.1. In particolare, le previsioni della legge bancaria del 1936-1938 nel contesto italiano e comparato. La centralità dell'ordinamento tedesco e il profilo del controllo interno in taluni altri ordinamenti europei. – 4. I controlli interni societari nel codice civile del 1942. Il «*salto*» qualitativo della disciplina costituzionale. – 4.1. Segue. La dialettica tra gli articoli 41 e 47 della Costituzione e le basi del carattere «*prudenziale*» della vigilanza. – 5. L'evoluzione degli «*anni settanta*». L'influsso della normativa comunitaria sul mutato quadro culturale e giuridico poi posto alla base del «*riassetto*» del 1993. La rilevanza delle Direttive 12 dicembre 1977, n. 77/780/CEE e 15 dicembre 1989, n. 89/646/CEE del Consiglio.

1. Vigilanza esterna e controlli interni tra diritto comune e normativa di settore: le previsioni statutarie e le prime codificazioni

La materia della vigilanza esterna e dei controlli interni societari trova iniziale considerazione, da parte del diritto positivo, nel corso del diciannovesimo secolo.

Ferme restando, infatti, talune e più risalenti previsioni statutarie sul punto riscontrabili, i profili oggetto di esame, e nello specifico quello del con-

trollo interno – *ab origine* essenzialmente gravitante attorno alle due attività principali di riscontro contabile e di verifica dell'attività sociale¹ ed oggi invece destinatario di nuove e aggiornate riletture di «*sistema*»² – non

¹Necessario sottolineare che, anche in tempi più moderni, l'espressione «*controllo*» è stata oggetto di diverse interpretazioni, in quanto talvolta utilizzata (i) per esprimere l'esercizio di un potere direttivo quasi gerarchico da parte di alcuni soggetti su altri (maggioranza/minoranza o controllante/controlato), talaltra (ii) con il significato di verifica/giudizio/valutazione di conformità di atti, attività, comportamenti a regole e modelli ideali; nonché infine (iii) correlata, con le difficoltà ermeneutiche di cui si dirà nel prosieguo, a quella, talvolta coestensiva, di «*vigilanza*». Sul punto, v. per tutti le riflessioni di MONTALENTI P., *Amministrazione e controllo nelle società per azioni: riflessioni sistematiche e proposte di riforma*, in *Riv. soc.*, 2013, p. 53. Sulla configurazione etimologica del termine «*controllo*» si vedano, *ex multis*, MONTALENTI P., *I controlli societari: recenti riforme. Antichi problemi*, in *Banca borsa tit. cred.*, 2011, p. 539 e ss. e STELLA RICHTER M., *Il controllo all'interno dell'organo amministrativo*, in TOMBARI U. (a cura di), *Corporate Governance e "sistema dei controlli" nelle s.p.a.*, Torino, 2013, p. 19 e ss. Tale ultimo Autore offre un inquadramento di ampio respiro dei termini in esame e sottolinea come, già da un punto di vista etimologico, «*la parola controllo abbia molto a che fare con l'amministrazione. Essa nasce infatti come termine tecnico della pratica dell'amministrazione e poi della scienza dell'amministrazione: controllo deriva dal francese contrôle e cioè contre-rôle e quindi, in italiano, «contro-ruolo» (mentre il verbo era «contro-ruolare»); la parola francese deriva, a sua volta, dal latino tardo-medioevale contra-rotulum: un registro di riscontro di dati e fatti legati ad attività amministrative (del fisco, della contabilità, di opere, di beni, di lavori, ecc.). È dunque una nozione di pratica amministrativa quella da cui prende nome il nostro controllo*». In tema cfr. anche FINZI E., *Società controllate*, in *Riv. dir. comm.*, 1932, I, p. 462, il quale, da parte sua, sottolinea come controllo «*non [sia] parola di crusca*» evidenziandone, già all'epoca, la varietà di possibili significati. Sempre in argomento, si vedano, tra gli altri: RUSSO R., *S.p.A.: una «regola d'uso» per «controllo» e «vigilanza»*, in *Il nuovo diritto delle società*, 2014, p. 68 e ss. Con riferimento al tema della vigilanza, si precisa che il presente lavoro intende soffermarsi sulla vigilanza esterna, dapprima offrendo un inquadramento generale della materia per poi concentrarsi, nello specifico, sulle caratteristiche dalla stessa assunte nel settore bancario.

²Nella vastità della letteratura in argomento si vedano, per un inquadramento della materia, ABRIANI N., *Collegio sindacale e «Comitato per il controllo interno e la revisione contabile» nel sistema policentrico dei controlli*, in TEDESCHI C. (a cura di), *Saggi sui grandi temi della Corporate Governance*, Milano, 2013, p. 115 e ss. e in *Riv. dir. soc.*, 2013, 1, p. 6 e ss.; ID., *L'organo di controllo (Collegio sindacale, consiglio di sorveglianza, comitato per il controllo della gestione)*, in TOMBARI U. (a cura di), *Corporate Governance e «sistema dei controlli» nelle s.p.a.*, Torino, 2013, p. 95 e ss.; ID., *Verso una riforma della disciplina sui controlli interni*, in AA. VV., *Amministrazione e controllo nelle società quotate: prospettive di riforma, Seminari celebrativi per i 40 anni della Consob*, 2014; ALVARO S., D'ERAMO D., GASPARRI G., *Modelli di amministrazione e controllo nelle società quotate*, in *Quaderni Giuridici Consob*, 2015, 7, p. 1 e ss.; ANGELICI C., *In tema di rapporti fra «amministrazione» e «controllo»*, in TEDESCHI C. (a cura di), *Saggi sui grandi temi della Corporate Governance*, Milano, 2013, p. 1 e ss. e in ABBADESSA P. (a cura di), *Dialogo sul sistema dei controlli nelle società*, Torino, 2015, p. 145 e ss.; ID., *La società per azioni. Principi e problemi*, in CICU A., MESSINEO F., MENGONI L., *Trattato di diritto civile e commerciale*, Milano, 2012; CALANDRA BUO-

NAURA V., *I modelli di amministrazione e controllo nella riforma del diritto societario*, in *Giur. comm.*, 2003, I, p. 535 e ss.; CHIAPPETTA F., *Il controllo interno tra compliance normativa e attività gestionale*, in TOMBARI U. (a cura di), *Corporate Governance e «sistema dei controlli» nelle s.p.a.*, Torino, 2013, p. 53 e ss.; COMOLI M., *I sistemi di controllo interno nella corporate governance*, Milano, 2002; FERRO-LUZZI P., *L'esercizio di impresa tra amministrazione e controllo*, in *An. giur. econ.*, 2007, 2, p. 245 e ss.; ID., *Per una razionalizzazione del concetto di controllo*, in BIANCHINI M., DI NOIA C. (a cura di), *I controlli societari. Molte regole, nessun sistema*, Milano, 2010, p. 116 e ss.; ma anche con il titolo *Riflessioni in tema di controllo*, in AA.VV., *Diritto, mercato ed etica. Dopo la crisi. Omaggio a Piergaetano Marchetti*, Milano, 2010, p. 309 e ss.; FORTUNATO S., *Il «sistema dei controlli» e la gestione dei rischi*, in *Riv. soc.*, 2015, p. 253 e ss.; GASPARRI G., *I controlli interni nelle società quotate. Gli assetti della disciplina italiana e i problemi aperti*, in *Quaderni Giuridici Consob*, 2013, 4, p. 1 e ss.; LIBERTINI M., *La funzione di controllo nell'organizzazione della società per azioni con particolare riguardo ai c.d. sistemi alternativi*, in ABBADESSA P. (a cura di), *Dialogo sul sistema dei controlli nelle società*, Torino, 2015, p. 13 e ss. e in CAMPOBASSO M., CARIELLO V., DI CATALDO V., GUERRERA F., SCIARRONE ALIBRANDI A. (diretto da), *Società, banche e crisi di impresa*, Liber amicorum Pietro Abbadessa, Torino, 2014, p. 2167; LIBONATI B., *Notarelle a margine dei nuovi sistemi di amministrazione della società per azioni*, in *Riv. soc.*, 2008, p. 281 e ss.; MONTALENTI P., (nt. 1), p. 42 e ss.; ID., *Consiglio di amministrazione e organi delegati: flussi informativi e responsabilità*, in *Soc.*, 1998, p. 899 e ss.; ID., *Corporate governance, consiglio di amministrazione, sistemi di controllo interno: spunti per una riflessione*, in *Riv. soc.*, 2002, p. 803 e ss.; ID., *Corporate governance e «sistema dei controlli interni»*, in TEDESCHI C. (a cura di), *Saggi sui grandi temi della Corporate Governance*, Milano, 2013, p. 89 e ss. e in TOMBARI U. (a cura di), *Corporate Governance e «sistema dei controlli» nelle s.p.a.*, Torino, 2013, p. 1 e ss.; ID., *Gli obblighi di vigilanza nel quadro dei principi generali sulla responsabilità degli amministratori di società per azioni*, in Liber amicorum Gian Franco Campobasso, Torino, 2006, p. 832 e ss.; ID., *I controlli societari: recenti riforme. Antichi problemi*, in *Banca borsa tit. cred.*, 2011, 5, p. 537; ID., *Il sistema dei controlli interni nelle società di capitali*, in *Soc.*, 2005, p. 294 e ss.; ID., *Il sistema dei controlli interni: profili critici e prospettive*, in *Riv. dir. comm.*, 2010, p. 935 e ss.; ID., *Il sistema dei controlli societari: un quadro di insieme*, in *Giur. it.*, 2013, p. 2175 e ss.; ID., *La corporate governance degli intermediari finanziari: profili di diritto speciale e riflessi sul diritto societario generale*, in CAMPOBASSO M., CARIELLO V., DI CATALDO V., GUERRERA F., SCIARRONE ALIBRANDI A. (diretto da), *Società, banche e crisi di impresa*, Liber amicorum Pietro Abbadessa, Torino, 2014, p. 2167 e ss.; ID., *Il sistema dei controlli: profili generali*, in ABRIANI N., AMBROSINI S., CAGNASSO O., MONTALENTI P., *Le società per azioni*, in *Trattato Cottino*, Padova, 2010, p. 691 e ss.; ID., *Sistemi di controllo interno e corporate governance: dalla tutela delle minoranze alla tutela della correttezza gestoria*, in *Riv. dir. comm.*, 2012, p. 243 e ss.; PRESTI G., *Di cosa parliamo quando parliamo di controllo?*, in BIANCHINI M., DI NOIA C. (a cura di), *I controlli societari. Molte regole, nessun sistema*, Milano, 2010, p. 141 e ss.; RORDORF R., *Il nuovo sistema dei controlli sindacali nelle società per azioni quotate*, in *Foro it.*, 1999, 7-8, V, p. 238 e ss.; STELLA RICHTER M., (nt. 1), p. 19 e ss.; ID., *La funzione di controllo del consiglio di amministrazione nelle società per azioni*, in *Riv. soc.*, 2012, p. 663 e ss. Di recente, cfr. poi, per un'attenta analisi di stampo storico e ricostruttivo, sostanzialmente intesa a confermare le linee evolutive della materia descritte nelle pagine che seguono, DE NICOLA A., *Il diritto dei controlli societari*, Torino, 2018 e LATELLA D., *«Sistema» dei controlli interni e organizzazione della società per azioni*, Torino, 2018.

sono oggetto di precise disposizioni e di un corpo normativo organico fino almeno alle prime codificazioni ottocentesche e, con specifico riferimento alla disciplina settoriale bancaria (e all'ordinamento italiano), alle disposizioni di cui alle c.d. leggi speciali del 1926 e del 1936-1938.

Più in particolare, se sul piano delle previsioni di legge la disciplina bancaria segue, per un periodo iniziale, le regole di diritto comune, per poi discostarsene con sempre maggiore intensità e proporzionalità rispetto alle esigenze specifiche del «mercato» di riferimento, sul piano delle previsioni statuarie questa anticipa, per certi aspetti, le soluzioni poi adottate, in seguito, dalle società operanti in settori distinti, come testimoniato da talune scelte di natura «autoregolamentare» indirizzate a disegnare, *in primis* per le banche, una struttura organizzativa capace di identificare un soggetto interno deputato alla vigilanza contabile e di gestione³.

Proprio una tale previsione interna trova in un secondo tempo recepimento, e se si vuole un più elevato grado di elaborazione e «sostanziazione», nelle dialettiche endosocietarie tipizzanti quelle forme organizzative antesignane, *mutatis mutandis*, delle moderne società a struttura corporativa e riscontrabili nelle Compagnie olandesi delle Indie orientali, del 1602, e delle Indie occidentali, del 1621⁴ laddove, ferma restando la vigilanza esterna sull'attività economica autorizzata, a coloro che contribuivano con una determinata somma (50.000 ft.) veniva riconosciuta la facoltà «di nominare un proprio agente che controllasse l'amministrazione e si tenesse informato degli incassi, dei debiti e dei crediti»⁵.

Soluzione, questa, poi ripresa e rielaborata, negli anni successivi, anche dalle Compagnie britanniche⁶, ove all'esigenza di concedere ai partecipanti

³ Il riferimento è al Banco di San Giorgio, fondato a Genova, al cui interno operava un ufficio deputato al controllo sugli amministratori (*Ufficio dei Sindacatores*), ed uno con funzioni di revisione contabile (*Ufficio dei Pantadores*). Per una ricostruzione storica del Banco di San Giorgio, individuato come antesignano del Collegio Sindacale v., tra gli altri, CERVELLARA E., *Cenni storici sull'istituto dei sindaci. Parte prima – Fino al codice di commercio*, in *Riv. dott. comm.*, 1981, p. 633 e ss. In argomento, tra i tanti, cfr. CAPRARA A., *Le funzioni dei sindaci tra principi generali e disciplina*, Padova, 2008.

⁴ Per un attento inquadramento storico della materia cfr. COTTINO G., *L'imprenditore. Diritto commerciale*, Padova, 2000 e GALGANO F., *Lex mercatoria. Storia del diritto commerciale*, Bologna, 1997. In materia cfr. poi, recente, LATELLA D., (nt. 2).

⁵ Così VIGHI A., *Notizie storiche sugli amministratori ed i sindaci di società per azioni anteriori al Codice di Commercio francese*, Camerino, 1898, p. 54 e ss.

⁶ Si pensi ai diritti di ispezione e verifica dei libri sociali già riconosciuti ai soci delle compagnie di commercio inglesi nel XVII secolo. Sul punto si rimanda all'analisi offerta da GALGANO F., *Storia del diritto commerciale*, Bologna, 1976, p. 115 e ss.

un progressivo potere di controllo sulla gestione si accompagnava, altresì, la possibilità a costoro riconosciuta di prendere parte, in modo sempre più incisivo, alla direzione della società, secondo un'impostazione di progressiva liberalizzazione ed emancipazione del fenomeno societario, a ben vedere opposta alle soluzioni adottate in altri Paesi europei, quali la Francia, dove in vigore l'*Ancien Régime* ed il correlato alto grado di intromissione regia negli affari sociali, gli statuti delle grandi Compagnie di commercio non menzionano mai un organo di controllo eletto dai soci, limitandosi a prevedere *deputés*, *syndics* o *commissaires*, con compiti di vigilanza interna a emanazione diretta del potere governativo⁷.

Con riferimento specifico all'Italia, e al di là della disciplina in prima battuta elaborata in ambito bancario, un'analisi degli statuti delle Compagnie attive in epoca preunitaria rivela l'esistenza di diversi modelli che preludono alle prime, rudimentali, forme di controllo sindacale, in seguito abbozzate dalla prassi commercialistica ad inizio Ottocento e poi riprese, con talune variazioni, con l'introduzione, nel codice di commercio del 1882, della figura del collegio sindacale, sostitutiva di quella prima forma di vigilanza governativa sulle società anonime ed accomandite che emettevano azioni al portatore di cui si dirà *infra*.

Esempio di tali forme embrionali di controllo interno sono, innanzitutto, le previsioni della Compagnia della Camera imperiale di Comacchio del 1709 – il cui Capitolo XIII prevedeva la nomina di due sindaci generali cui erano affidate l'amministrazione della società e la direzione dei funzionari, nonché il diritto degli interessati ad un resoconto delle attività sociali⁸ –, dell'Imperiale privilegiata Compagnia orientale del 1719 – il cui statuto affidava a due o tre membri, eletti a maggioranza e identificati alla stregua di mandatarî dei partecipanti, la verifica (e l'approvazione) del bilancio annuale e la sua corrispondenza alle scritture contabili –, nonché della Compagnia Reale del Piemonte per le opere e i negozi in seta del 1752 – il cui bilancio era da sottoporre ad un collegio di revisori, nominato in maggioranza dai soci partecipanti –.

Le soluzioni statuarie menzionate si pongono dunque quali antecedenti storici alle successive rielaborazioni – talvolta intese a prevedere specifici organi di vigilanza interna o di revisione del bilancio, talaltra finanche indirizzate a configurare un duplice organismo, con funzione l'uno di verifica-

⁷ Così VIGHI A., (nt. 5), p. 57.

⁸ In argomento cfr., per tutti, UNGARI P., *Profilo storico del diritto delle anonime in Italia*, Roma, 1974, p. 137 e ss.

zione contabile, l'altro di vigilanza sull'osservanza degli statuti⁹ – della funzione di controllo in esame¹⁰ la quale, giova ricordare, deve pur sempre venire ricondotta ad un contesto operativo al tempo, come noto, prettamente concessorio, e così incentrato su di un sistema di vigilanza tipicamente pubblico sull'attività di impresa e sulla correttezza della gestione degli amministratori.

Quanto alle previsioni di diritto positivo di cui si è accennato, è cosa nota come la prima disciplina delle società commerciali cui è necessario fare riferimento per l'esame della materia in oggetto è quella dapprima offerta dal *Code de Commerce* del 1807.

In merito, è opportuno ricordare, in questa sede, come l'impostazione del citato corpo normativo, che sul punto traduce una certa continuità nell'evoluzione storica da compagnie ad anonime, risente, *ab origine*, della scelta di non abrogare il rigido regime di autorizzazione governativa già proprio dell'ordinamento prerivoluzionario, con relativo chiaro impatto (in senso negativo) sul sistema dei controlli interni societari, di conseguenza non interessato da un'approfondita opera di strutturazione e revisione.

Nondimeno, e a riprova del sostanziale disinteresse per la materia in esame nell'epoca in commento, è inoltre necessario sottolineare che, come evidenziato in dottrina, il menzionato sostanziale recepimento nel diritto positivo di una soluzione concessoria, inoltre confermata e rafforzata, nell'Italia preunitaria, da alcuni provvedimenti borbonici del 1817-1818 – volti a rendere la semplice approvazione dell'atto costitutivo «*un'attività generalizzata, diretta al controllo della sussistenza dei requisiti che avevano giustificato l'autorizzazione durante l'intero svolgimento dell'attività sociale*» – e poi

⁹ Riferisce infatti SCIUMÈ A., *Sindaci (storia)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1990, p. 714 – cui si rimanda per un ulteriore approfondimento dei profili qui indicati – che nel contesto italiano preunitario «*la prassi statutaria offriva la coesistenza di più modelli, primo fra tutti quello di società provviste di specifici organi di controllo e dotate quasi sempre di un consiglio di amministrazione al quale erano affidati compiti di vigilanza sopra le attività contabili dei funzionari di grado più elevato. Accanto ad una simile struttura erano poi frequenti i casi di società che prevedevano l'istituto della revisione contabile, affidata a due o più revisori, in occasione della presentazione del bilancio annuale. L'esistenza di un collegio sindacale incaricato della sorveglianza sulla gestione è attestata, poi, da pochi statuti societari la cui prima elaborazione è da collocare nel quarto e quinto decennio dell'Ottocento*»; importante, infine, la presenza di un modello statutario quale quello delle Banca Nazionale di Toscana, del 1857, configurante un duplice organismo, l'uno con funzioni di verifica contabile, l'altro deputato alla vigilanza sull'osservanza dello statuto.

¹⁰ Per un inquadramento del tema cfr. SCIUMÈ A., (nt. 9), p. 714 e ss.

mutuata con una certa diffusione nell'intera penisola¹¹, ancor più risulta aver relegato la materia in analisi ad un alveo di stampo marcatamente pubblicistico, in cui, in estrema sintesi, il controllo interno è pur sempre ancillare alla vigilanza esterna, e solo in parte temperato dal crescente e già accennato affinamento degli statuti societari e dalla progressiva, ma forse tardiva e comunque limitata a talune società soltanto, previsione *ex lege* di adeguati organi deputati alla supervisione interna delle operazioni sociali¹².

1.1. Le peculiarità dell'ordinamento italiano. Il codice di commercio del 1865, la progressiva emersione del tema della vigilanza e le (mancate) ricadute in materia di controlli interni societari

Per quanto gli «*anni sessanta*» dell'Ottocento rappresentino, per la maggioranza degli Stati europei industrializzati, il momento in cui, attraverso il progressivo abbandono degli istituti dell'autorizzazione e del controllo governativi, il diritto societario si indirizza gradualmente verso soluzioni di più larga autonomia e di affermazione del principio di libertà di iniziativa ed associazione economica, il quadro offerto dall'Italia dell'epoca risulta invece caratterizzato da un progressivo rinvigorimento dell'intromissione statale nell'attività di impresa privata.

Tale intromissione, come ben si può intendere, ha profonde ricadute sulla materia in esame posto che traduce, *inter alia*, una particolare attenzione verso la strutturazione di modelli di vigilanza pubblica su talune società, da cui consegue il mancato recepimento, nel codice di commercio del 1865, di una disciplina invece puntuale in tema di controlli interni societari.

In particolare, per quanto attiene al profilo della vigilanza esterna, è noto che l'attività di «*riscontro*» governativo sulle società anonime ed accomandite che emettevano azioni al portatore viene infatti introdotta nell'ordinamento italiano antecedentemente alla promulgazione del primo codice di commercio unitario dal R.D. 11 agosto 1863, n. 1418, per poi essere completata dal R.D. 14 gennaio 1864, n. 1062¹³.

¹¹ In tema, cfr. nuovamente SCIUMÈ A., (nt. 9), p. 710.

¹² Ci si riferisce ad esempio – e con riferimento all'ordinamento francese – alla Legge 18-23 luglio 1856, che per le società in accomandita rendeva obbligatorio il controllo delle operazioni sociali attraverso adeguati organi societari e delineava i caratteri del *conseil de surveillance*.

¹³ Che stabilisce il principio della pubblicità degli atti costitutivi, l'obbligo della presen-

Dapprima affidata a Commissari regi, questa è poi ribadita, nuovamente ed anche nei riguardi della funzione creditizia, dal R.D. 12 febbraio 1865, n. 2157 e dal R.D. 30 dicembre 1865, n. 2727, il primo indirizzato a regolare le attribuzioni dei suddetti ufficiali presso le società commerciali e finanziarie, il secondo introduttivo, anche per queste ultime¹⁴, degli istituti dell'autorizzazione e della sorveglianza governativa, affidata ad Uffici commissariali.

Il R.D. del 27 maggio 1866, n. 2966, in ultimo, rimodula la disciplina della vigilanza governativa ed istituisce, in ottica razionalizzatrice della materia¹⁵ ed in risposta alla contingente crisi finanziaria, l'istituto del Sindacato governativo, nello specifico abolendo i commissari di controllo e centralizzando presso il Ministero delle finanze la supervisione sulle società commerciali soggette ad autorizzazione regia ai sensi dell'articolo 156 del codice di commercio del 1865 e su alcuni istituti di credito – nello specifico sulle c.d. «*banche di emissione*» e «*di circolazione*»¹⁶ – operanti sul territorio nazionale.

Un tale meccanismo di vigilanza sindacale esterna, connotata da poteri particolarmente penetranti ed ancora ispirata ad una visione della funzione di controllo strettamente dipendente dall'istituto dell'autorizzazione governativa¹⁷ – e per tale motivo criticato dai sostenitori di una più compiuta liberalizzazione delle società anonime – dura per un periodo limitato, venendo soppresso dal R.D. 5 settembre 1869, n. 5256, istitutivo di quegli Uffici Provinciali di Ispezione, in seguito identificati come nucleo centrale del controllo giudiziario sulle società per azioni¹⁸.

tazione dei bilanci, nonché l'istituzione di commissari di controllo, con potere di intervento nelle assemblee, nominati al fine di vigilare sulla corretta applicazione degli statuti nell'interesse dei terzi e dello stato.

¹⁴ Sul punto cfr. RUTA G., *Il sistema della legislazione bancaria*, Roma, 1975, p. 68.

¹⁵ Sull'incompletezza e disorganicità del controllo governativo antecedente al Sindacato, si vedano BELLÌ F., SCIALOJA A., *Vocazioni interventiste, miti ed ideologie del liberismo all'indomani dell'unificazione nazionale; il controllo delle società commerciali e degli istituti di credito nell'esperienza del Sindacato governativo*, in DE CESARE C., *Il Sindacato governativo, le società commerciali nel Regno d'Italia*, Bologna, 1979, p. 13 e ss.

¹⁶ Cioè per gli istituti aventi la facoltà di emettere biglietti di banca o titoli fiduciari. Tale regime di controllo venne esercitato sull'attività bancaria per il periodo 1866-1869. Per un'analisi dettagliata di tali istituti, poi regolati nel T.U. di cui al R.D. 28 aprile 1910, n. 204, e delle problematiche a questi ricondotte, si veda *ex multis*, COSTI R., *L'ordinamento bancario*, Bologna, 2012, p. 30, *sub* nota 12.

¹⁷ Così SCIUMÈ A., (nt. 9), p. 709 e ss.

¹⁸ In argomento cfr. PRINCIPE A., *Il controllo giudiziario nel governo societario*, Milano, 2008, p. 15.

Al di là dei modesti risultati ottenuti, è tuttavia diffusa l'opinione che legge nel Sindacato il primo tentativo di addivenire, nella povertà delle soluzioni in tal senso assunte da una disciplina codicistica silente e in un contesto di tendenziale lassismo normativo e regolamentare, ad un sistema di controllo societario maggiormente strutturato e omogeneo¹⁹, afferente sia alla legittimità che al merito delle scelte gestionali²⁰ e traduttivo di un'esperienza prodromica alla successiva architettura di vigilanza sul sistema bancario e monetario e sulle società quotate, poi predisposta, come si dirà, nel corso del Novecento.

Quanto, più nello specifico, al codice di commercio del 1865, come anticipato non molto vi è da dire sotto il profilo oggetto d'esame, parendo essere tale corpo normativo più interessato a disciplinare altri ambiti del diritto commerciale, e finanche alcuni aspetti del mercato mobiliare, piuttosto che le dinamiche di controllo endosocietario delle società di capitali.

Se da un lato, infatti, è da registrare come tale prima codificazione commerciale, caratterizzata dalla forte ispirazione al modello piemontese, abbia indistintamente esteso a tutto il Regno d'Italia il predetto meccanismo dell'autorizzazione governativa alla costituzione delle anonime, dall'altro merita infatti essere sottolineato come tale codice offra una prima (rudimentale) disciplina del mercato mobiliare, che viene strutturato, sull'esempio francese,

¹⁹ Sul punto si vedano le riflessioni di FERRI G., *Le società commerciali nel codice di commercio del 1865*, in *Riv. dir. comm.*, 1966, p. 73 e ss., ove l'autore afferma che «la vigilanza governativa, esercitata attraverso i commissari regi, è un mezzo per dare concreto valore alle cautele imposte dalla legge e per assicurare gli azionisti e i terzi che le nuove condizioni imposte dalla legge siano adempiute. In mancanza dell'organo di controllo interno – nel sistema del codice di commercio del 1865 il collegio sindacale non è previsto – i Commissari Regi dovevano adempiere alle funzioni attualmente esercitate dal Collegio sindacale». Come diffusamente riportato in dottrina, l'importanza della vigilanza pubblica trova inoltre conferma anche su un piano più strettamente privatistico, dato che talune previsioni dettate in merito alla funzione di controllo, sebbene particolarmente invasive – si pensi solo (i) al diritto di assistere alle adunanze del Consiglio di Amministrazione e degli azionisti delle imprese bancarie, (ii) al ruolo di *connettore di informazioni* tra impresa privata e ministero assegnato al Sindacato, nonché (iii) al potere a questo riconosciuto di sospendere provvisoriamente le decisioni reputate contrarie agli statuti – vennero poi assunte a criterio d'ispirazione per i successivi interventi normativi, di natura sia generale che settoriale. In ciò traducendosi la centralità della disciplina ora in esame.

²⁰ Come riportato da BELLI F., SCIALOJA A., (nt. 15), p. 3 e ss. i compiti del Sindacato andavano infatti dalla ristrutturazione e centralizzazione del controllo ispettivo sulle società anonime e in accomandita per azioni, alla vigilanza sugli istituti di credito. I poteri di controllo afferravano sia alla legittimità che al merito della gestione degli istituti, con facoltà di sospendere le delibere ritenute contrarie alla legge, alle norme statutarie o agli interessi dello Stato.

secondo un modello di organizzazione pubblica della borsa valori, che poggia sulla necessaria ricorrenza di un decreto reale per l'istituzione delle borse e per la nomina degli agenti di cambio (unici deputati, pena nullità, alla stipulazione dei contratti di borsa), e che riconosce un potere di vigilanza sulle borse in capo alle Camere di commercio, solo in un secondo tempo coadiuvate dal proliferare di quei precisi strumenti di autoregolamentazione e autocontrollo, quali il Sindacato di borsa, che a partire dall'intervento riformatore del 1882 e in aggiunta agli strumenti di vigilanza già previsti, getteranno le basi della successiva regolamentazione di settore.

1.2. La disciplina del codice di commercio del 1882. La previsione del collegio sindacale

Nel vigore del codice di commercio del 1865, e ad eccezione di alcuni estemporanei e in parte a questo esterni esperimenti di vigilanza governativa, l'esigenza di configurare una forma di controllo interno maggiormente strutturata non è quasi recepita dal diritto positivo, rimanendo pressoché oggetto di esclusivo interesse dalla parte dell'elaborazione statutaria, cui veniva riconosciuta efficacia giuridica all'interno di un sistema di stampo tipicamente pubblicistico²¹.

Un tale quadro di riferimento varia progressivamente e trova definitivo mutamento con l'introduzione, nel codice di commercio del 1882, di un meccanismo di controllo sulla gestione esclusivamente endosocietario che, antitetico alla suddetta «*deludente esperienza*» di vigilanza amministrativa²², viene imperniato sulla figura del collegio sindacale.

E che, utile ricordare ai fini dell'esame che segue, viene applicato anche alle imprese bancarie, non più sottoposte – eccezion fatta per l'emissione dei biglietti di banca e per l'esercizio di alcune attività «*specializzate*», di cui si è detto e si dirà – ad una qualsivoglia forma di controllo pubblico²³ e ricondotte, in virtù del disposto dell'articolo 3 del predetto codice, alla categoria degli atti di commercio ed alla relativa disciplina generale.

²¹ Sul punto si vedano SANTUARI A., *Le società di capitali fra autorizzazione governativa e libertà di associazione durante il periodo 1800-1865*, in *Riv. dir. civ.*, 1996, p. 41 e ss.; e SPADA P., *Autorità e libertà nel diritto della società per azioni*, in *Riv. dir. civ.*, 1996, p. 703 e ss.

²² In tali termini CAVALLI G., *Il collegio sindacale fra passato e presente*, in ABBADESSA P. (a cura di), *Dialogo sul sistema dei controlli nelle società*, Torino, 2015, p. 2.

²³ Così COSTI R., (nt. 16), p. 26 e s.

Volendo offrire un rapido esame di alcune previsioni del codice di commercio del 1882, torna utile sottolineare che l'istituzione di un organo di controllo interno, oltre a tradurre, anche rispetto alla funzione di vigilanza esterna sull'attività delle anonime, il passaggio dal più volte menzionato sistema di controllo concessorio ad uno normativo nell'attribuzione della personalità giuridica²⁴, costituisce, innanzitutto, un'indubbia opera di ammodernamento del diritto societario italiano, ora dotato di una soluzione già da tempo conosciuta in altre realtà europee (in merito, si pensi solo che il Regno Unito, già dal 1844, aveva abbandonato un sistema di concessione discrezionale a favore di un meccanismo ancorato al possesso di taluni requisiti di carattere formale e pubblicitario, poi confermato e rafforzato da quel *Companies Act* del 1862, a sua volta ed *inter alia* indirizzato ad affermare un sistema di *incorporation by registration* delle anonime e a preporre al controllo societario uno o più *auditors*, con compiti di verifica contabile da eseguire in via preventiva rispetto all'assemblea generale convocata per il bilancio²⁵) e «risintonizzato» con quanto *medio tempore* venuto a svilupparsi nella prassi statutaria.

In chiave critica, non può tuttavia essere taciuta la sinteticità con cui il legislatore del 1882 si occupa dell'argomento in esame, la cui regolamentazione viene infatti affrontata in soli tre articoli – gli artt. 183, 184 e 185 cod. comm.²⁶ –,

²⁴ Sul punto cfr. VASSALLI F., *Sindaci (collegio dei) – diritto commerciale*, in *Enc. dir.*, Milano, 1990, p. 729.

²⁵ Gli *auditors* erano infatti chiamati a presentare una relazione redatta sulla scorta dell'esame dei libri contabili e dedicata alla valutazione della veridicità e correttezza della situazione patrimoniale predisposta dagli amministratori. Per un *excursus* sullo stato del diritto societario inglese nei primi cinquanta anni dell'Ottocento, cfr. SCIUMÈ A., (nt. 9), p. 711 e ss. e le indicazioni bibliografiche ivi riportate.

²⁶ Per comodità, si riportano per esteso le disposizioni in esame:

Articolo 183: «In ogni assemblea ordinaria e in quella indicata nell'articolo 134 si devono nominare tre o cinque sindaci e due supplenti per la sorveglianza delle operazioni sociali e per la revisione del bilancio.

I sindaci possono essere socii e non socii e sono rieleleggibili.

Non sono eleggibili o decadono dall'ufficio i parenti e gli affini degli amministratori sino al quarto grado di consanguineità od affinità.

In caso di morte, di rinuncia, di fallimento o di decadenza d'alcuno dei sindaci, subentrano i supplenti in ordine d'età. Se ciò non basta a renderne completo il numero, i sindaci rimasti chiamano a sostituire i mancanti altre persone che stanno in carica sino alla prossima assemblea generale».

Articolo 184: «I sindaci devono: 1. stabilire d'accordo cogli amministratori della società, la forma dei bilanci e della situazione delle azioni; 2. esaminare almeno ogni trimestre i libri della società per conoscere le operazioni sociali e accertare la bontà di metodo e di

da subito accolti con diffidenza dalla dottrina²⁷, intesa a criticare l'estrema lacunosità di una normativa che, considerata inadeguata a garantire la terzietà e la professionalità richieste ad un tale organo di controllo/vigilanza, risultava già foriera di quel potenziale elemento di disgregazione, notoriamente identificato come capace di screditare il sistema dei controlli interni sulle società di capitali.

In particolar modo, e pur considerando le difficoltà oggettive di addivenire, ancora oggi, ad una nozione condivisa dell'indipendenza richiesta ai soggetti controllori²⁸, è dato infatti riscontrare come le critiche mosse dai primi

scrittura: 3. fare frequenti ed improvvisi riscontri di cassa non mai più lontani di un trimestre uno dall'altro; 4. riconoscere almeno una volta ogni mese colla scorta dei libri sociali, l'esistenza dei titoli o dei valori di qualunque specie depositati in pegno, cauzione o custodia presso la società; 5. verificare l'adempimento delle disposizioni dell'atto costitutivo e dello statuto, riguardanti le condizioni stabilite per l'intervento dei soci nell'assemblea; 6. rivedere il bilancio e farne relazione nel termine assegnato negli articoli 154 e 179; 7. sorvegliare le operazioni di liquidazione; 8. convocare, colle norme stabilite nell'articolo 175, l'assemblea straordinaria ed anche l'assemblea ordinaria in caso di omissione da parte degli amministratori; 9. intervenire a tutte le assemblee generali; 10. e in genere sorvegliare che le disposizioni della legge, dell'atto costitutivo e dello statuto siano adempiute dagli amministratori.

I sindaci delle società non soggette alle disposizioni dell'articolo 177 hanno diritto di ottenere ogni mese dagli amministratori uno stato delle operazioni sociali.

I sindaci possono assistere alle adunanze degli amministratori, e far inserire negli ordini del giorno di queste adunanze e in quelli delle assemblee ordinarie e straordinarie le proposte che credono opportune».

Articolo 185: «L'estensione e gli effetti della responsabilità dei sindaci si determinano con le regole del mandato».

²⁷ Ancora oggi concorde nel vedere il collegio sindacale come oggetto di una crisi indiscussa e quasi storica. Sul punto per tutti cfr. CAVALLI G., *I sindaci*, in COLOMBO G.E., PORTALE G.B. (diretto da), *Trattato delle società per azioni*, Torino, 1988, p. 3 e, in termini simili, già COLOMBO G.E., *La disciplina italiana della revisione*, in *Riv. dott. comm.*, 1977, p. 6 e ss.

²⁸ Per un'analisi del concetto di indipendenza quale clausola generale si rimanda, tra i tanti, a LIBERTINI M., *Le clausole generali nel diritto commerciale e industriale*, in *Riv. di Orizzonti del diritto commerciale*, http://rivistaodc.eu/media/10576/libertini_clausole_generali.pdf; MENGONI L., *Spunti per una teoria delle clausole generali*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1986, p. 5 e ss. Per la declinazione di tale concetto in seno al collegio sindacale si vedano, invece, preliminarmente ANGELICI C., CAVALLI G., LIBERTINI M., *Parere pro veritate 4 febbraio 2005*, in www2.consarag.it; AMBROSINI S., *sub articolo 2399 c.c.*, in COTTINO G., BONFANTE G., CAGNASSO O., MONTALENTI P. (diretto da), *Il Nuovo diritto societario*, Bologna, 2004, p. 865 e ss.; ASSOCIAZIONE DEI DOTTORI COMMERCIALISTI DELLE TRE VENEZIE, *Incompatibilità ed ineleggibilità dei sindaci alla luce delle nuove disposizione dell'articolo 2399 c.c.*, in *Il Commercialista Veneto*, 2005, p. 163 e ss.; BENATTI L., *sub articolo 2399*

commentatori della materia²⁹ si focalizzassero, infatti, sulla scarsa indipen-

c.c., in MAFFEI ALBERTI A., (a cura di), *Il nuovo diritto delle società*, Padova, 2005; BERTOLLOTTI A., *I sindaci*, in CAGNASSO O., PANZANI L. (diretto da), *Le nuove s.p.a.*, Bologna, 2012, p. 207 e ss.; CAPRARA A., (nt. 3); ID., *Decadenza dei sindaci e profili dell'organizzazione*, in *Contr. e imp.*, 2011, p. 86 e ss.; CASELLI G., *Elogio, con riserve, del collegio sindacale*, in *Giur. comm.*, 2003, p. 255 e ss.; CAVALLI G., (nt. 27), p. 18 e ss.; CERA M., sub articolo 2399 c.c., in SANDULLI M. e SANTORO V. (a cura di), *La riforma delle società*, Torino, 2007, p. 525 e ss.; DESIDERI, *Indipendenza e collegialità dell'organo di controllo*, in *Soc.*, 1997, p. 145 e ss.; DOMENICHINI G., sub articolo 2399 c.c., in NICCOLINI G., STAGNO A. (a cura di), *Società di capitali. Commentario*, Napoli, 2004, p. 729 e ss.; ID., *Il collegio sindacale nelle società per azioni*, in RESCIGNO P. (diretto da), *Trattato del diritto privato*, Torino, 1985, p. 533 e ss.; FRANZONI M., sub articolo 2399 c.c., in *Comm. Scialoja-Branca*, Bologna, 2015, p. 43 e ss.; LIBERTINI M., *Sui requisiti di indipendenza del sindaco di società per azioni*, in *Giur. comm.*, 2005, I, p. 237 e ss.; MONTALENTI P., *Conflitto di interessi e funzioni di controllo: collegio sindacale, consiglio di sorveglianza, revisori*, in *Giur. comm.*, 2007, I, p. 555 e ss.; QUAGLIOTTI L., sub articolo 2399 c.c., in ABRIANI N., STELLA RICHTER M. (a cura di), *Codice commentato delle società*, Torino, 2010, 1189 e ss.; SASSO C., *A proposito dell'indipendenza del sindaco*, in *Giur. comm.*, 1999, I, p. 225 ss.; nonché RIGOTTI M., *Artt. 2397-2409-septies c.c.*, in MARCHETTI P., BIANCHI L.A., GHEZZI F., NOTARI M. (diretto da), *Commentario alla riforma delle società*, Milano, 2005, (che sottolinea, a p. 62 come «l'indipendenza dei sindaci – innanzitutto rispetto agli amministratori – non rappresenta soltanto un'ovvia condizione necessaria affinché essi possano svolgere efficacemente l'attività di controllo che compete loro. Essa appare necessaria per il mantenimento della fiducia nella corretta amministrazione delle società per azioni, a sua volta strumentale al funzionamento e allo sviluppo dell'economia») e TANTINI G., *L'indipendenza dei sindaci*, Padova, 2010. Si ricordi, infine, lo sforzo dottrinale – v. FERRO-LUZZI P., *Indipendente ... da chi? da cosa?*, in *Riv. soc.*, 2008, p. 204 e ss. – volto ad assegnare in generale al concetto di indipendenza una nozione «in positivo», intesa a identificare come indipendente chi ha «un valore di reputazione proprio superiore al valore della carica».

²⁹ Opportuno richiamare innanzitutto le osservazioni critiche mosse da VIVANTE C., *Per la riforma delle società anonime*, in *Riv. dir. comm.*, 1913, I, p. 151 («la pessima prova fatta dai sindaci per i difetti inseparabili di questa istituzione la condannano a scomparire»), e ID., *Trattato di diritto commerciale*, Milano, 1929, p. 277 e ss.; ma si ricordino anche le osservazioni di ASCARELLI T., *Appunti di diritto commerciale*, Roma, 1933, p. 379 e SRAFFA A., *I «così detti» sindaci delle società anonime*, in *Riv. dir. civ.*, 1930, I, p. 863 («l'unica proposta seria che è stata fatta (...) è quella dell'abolizione di questo istituto vano, illusorio e costoso»). Chiaro, poi, sul punto, DOMENICHINI G., (nt. 28), *Il collegio*, p. 535, che paragona la storia dei sindaci a quella «di quegli strani esseri, di cui si legge nei libri di storia naturale o di letteratura, che nascono deformati, sbilenchi, pressoché inetti ed inutili, e che pure sembrano possedere una incredibile vitalità e resistenza: negletti, aborriti, vilipesi dai più; da pochi amati, ma ciecamente ed acriticamente (ed in entrambi i casi, spesso, per motivi che un'analisi del profondo rivelerebbe molto poco lusinghieri)». Ulteriori riflessioni critiche, come riportato da POLI S., *L'evoluzione della governance delle società chiuse*, Milano, 2010, p. 27 e ss., sono quelle mosse da CAVALLI G., (nt. 27), p. 3 e ss.; GRAZIANI A., *Manua-*

denza e competenza dell'organo di controllo, nonché sul meccanismo di selezione e nomina dei suoi membri, i cui componenti venivano eletti (e liberamente revocati) dall'assemblea, già deputata all'elezione degli amministratori, poi sottoposti al controllo del collegio in questione.

E se, con riferimento al primo versante, le osservazioni si limitavano a denunciare la timidezza propria delle disposizioni dettate in tema di ineleggibilità e decadenza dei sindaci, nonché l'assenza di una qualsivoglia forma di normazione in quanto a requisiti di professionalità necessari allo svolgimento della funzione loro attribuita, è in merito al secondo profilo che si registrano le critiche più serrate, volte essenzialmente a denunciare il cortocircuito derivante dall'elezione, da parte dello stesso organo assembleare, di controllati e controllori, e il conseguente declassamento di questi ultimi a poco più di collaboratori degli amministratori, «*ai quali frequentemente fini[vano] per restare subordinati*»³⁰.

Ciò traducendo, in estrema sintesi, i connotati di un «*sistema*» fortemente orientato da una visione liberistica e semplificata delle strutture societarie, traduttivo quindi di un semplice abbozzo della funzione di controllo oggi conosciuta, ed inteso a vedere i sindaci come meri mandatari, atti a monitorare e riferire ai soci – unici deputati a intervenire, se necessario, sull'organo amministrativo – eventuali irregolarità contabili o di gestione.

2. La progressiva emancipazione della disciplina bancaria «*comune*» e la legislazione speciale degli «*anni venti*»

A margine delle criticità sopra accennate in tema di disciplina generale e complici anche i vari *default* dell'epoca – dal crollo generalizzato del 1892-1893, nonché a quelli della Società bancaria italiana del 1907 e della Banca italiana di sconto del 1921³¹ – si sviluppa, progressivamente, quel percorso di emancipazione della disciplina bancaria che conduce ad un profondo ammodernamento del quadro normativo di riferimento.

Tale *iter* riformatore – principalmente orientato dall'intento di abbandonare il modello di banca «*mista*» o «*universale*» all'epoca operante, nonché di

le di diritto commerciale, Napoli, 1961, p. 108 e ss. e SALANDRA V., *Le società commerciali secondo il nuovo codice civile*, Bologna, 1942, p. 208.

³⁰ In tali termini ASCARELLI T., ARCANGELI A., *Il regime delle società per azioni, con particolare riguardo al voto plurimo e alla protezione delle minoranze*, in *Riv. dir. comm.*, 1932, p. 166 e ss.

³¹ Fermo restando il carattere comunque internazionale del periodo di crisi in oggetto.