

LA REFORMA DE LAS CAJAS DE AHORROS ITALIANAS

En el presente artículo, **Fernando de la Hucha Celador** estudia el largo proceso que ha llevado, durante los últimos diez años, a la reciente reforma de las cajas de ahorros en Italia, en julio de 1990. En primer lugar, examina el autor los antecedentes, causas y objetivos de la reforma de los institutos de crédito de derecho público, en la que se enmarca la de las cajas. Pasa luego a describir la naturaleza jurídica de los entes crediticios públicos en general, y concretamente de las cajas de ahorros, en el ordenamiento italiano, presentando así el marco de referencia de la reforma. Finalmente, estudia los mecanismos utilizados por la Ley D'Amato (Ley 218/1990) para transformar las cajas de ahorros en sociedades anónimas, y analiza los complejos problemas económicos, financieros y fiscales que este cambio plantea.

I. INTRODUCCION

EL procedimiento legislativo tendente a la transformación de las cajas de ahorros italianas en sociedades anónimas ha culminado con la aprobación de la Ley 218/1990, de 30 de julio, sobre disposiciones en materia de reestructuración e integración patrimonial de los institutos de crédito de derecho público (1); dicha norma ha sido seguida —en virtud de la delegación prevista en el artículo 6 de la Ley— por la aprobación de los decretos legislativos 356/1990, 357/1990 y 358/1990, de 20 de noviembre (2).

Antes de estudiar los efectos que la nueva normativa tendrá para las cajas de ahorros italianas, conviene determinar con brevedad los orígenes de la reforma, las instituciones financieras a las que afecta, los objetivos propuestos y, en definitiva, el *iter* seguido en Italia hasta llegar a la Ley

D'Amato; y ello, porque entendemos que el conocimiento de estos antecedentes es inexcusable para comprender mejor algunas singularidades de la Ley de 1990 que, conviene destacarlo ya desde ahora, no es una norma específica para las cajas de ahorros.

Igualmente, nos referiremos a la naturaleza jurídica de las cajas de ahorros italianas, presupuesto necesario para comprender los mecanismos diseñados en la Ley de 1990 para su transformación.

Por último, entraremos en el examen de dichos mecanismos, estableciendo la debida separación entre los problemas mercantiles y de control, por parte de la autoridad económica, y los problemas fiscales que suscita la transformación de las cajas de ahorros en sociedades anónimas.

II. ANTECEDENTES Y OBJETIVOS DE LA REFORMA DE LOS INSTITUTOS DE CREDITO DE DERECHO PUBLICO (3)

1. El *Libro Blanco* del Banco de Italia de 1981 y la emisión de cuotas participativas por las cajas de ahorros

Los orígenes, más o menos próximos, de la reforma italiana se sitúan en la primera mitad de la década de los ochenta, y vienen determinados por la necesidad de redimensionar y recapitalizar las instituciones financieras. Inmediatamente, se pone de relieve la conexión entre el problema de la repatrimonialización y el problema de la naturaleza jurídica de los distintos institutos crediticios.

En el caso de la banca privada, constituida bajo la forma de sociedad anónima, el fortalecimiento de la estructura de su activo pasa, necesariamente, por el recurso al mercado de capitales y, en principio, no plantea problemas de especial importancia.

La situación es distinta en el caso de los institutos de crédito de derecho público, ya que su peculiar naturaleza jurídica hace inviable el recurso al mercado anónimo de capitales como medio de facilitar su redimensionamiento.

No obstante la similitud de los problemas que, para la banca pública y para las cajas de ahorros, plantea su constitución como fundaciones, asociaciones, corporaciones, etc., existen diferencias entre ambos grupos de instituciones financieras, derivadas de la urgencia con que se hacía necesario reflotar determinados bancos públicos, en particular los del *Mezzogiorno*.

Interesa, por tanto, destacar cómo, en un primer momento, el proceso de reforma no es impulsado directamente por las cajas de ahorros, ni tampoco viene determinado inmediatamente por exigencias específicas de estas entidades financieras.

Los problemas de recapitalización, y sobre todo la conexión apuntada entre las formas de lograr aquélla y la naturaleza jurídica de los entes crediticios públicos, fueron puestos de manifiesto por el primer *Libro Blanco* del Banco de Italia, de 1981, donde se proponían modificaciones estructurales en la banca pública (siguiendo el modelo de la sociedad anónima), con el objetivo de hacer posible el recurso al capital privado a través de la emisión de títulos de ahorro, participativos o mixtos (4).

El documento del Banco de Italia diseña un proyecto bastante bien articulado de las relaciones entre recapitalización y reforma estatutaria, y pone el acento en la parificación operativa —que debe partir de la previa parificación del modelo jurídico de actuación— entre la banca pública y la banca privada. En otras palabras, *el fortalecimiento patrimonial de la banca pública debe buscarse a través del recurso al mercado de capitales y, para lograr este objetivo, es preciso remover los obstáculos jurídicos que se oponen a esta posibilidad.*

En paralelo a este documento del Banco de Italia, y respondiendo a su misma filosofía, se mueven la Ley 23/1981, de 10 de febrero, y los decretos ministeriales de 27 de julio del mismo año, donde se introducen importantes modificaciones estatutarias que afectan, fundamentalmente, a la banca pública, siguiendo los postulados del *Libro Blanco* (5).

Pese al silencio del legislador de 1981 sobre la reforma estatutaria de las cajas de ahorros (6), éstas inician una fase de captación de recursos privados, haciendo suyas las indicaciones más explícitas de la autoridad monetaria y, singularmente, del Banco de Italia; captación que, como veremos inmediatamente, se va a instrumentar mediante la emisión de cuotas participativas con las que fortalecer su sistema de recursos propios (7).

Con la Ley 23/1981 puede considerarse cerrada la primera fase del proceso de transformación de los institutos de crédito de derecho público o, como ha señalado con frase expresiva Minervini, la «*rivoluzione silenziosa per la banca pubblica*» (8).

2. Las causas de la reforma: los nuevos coeficientes de recursos propios y el fracaso de las cuotas participativas

La segunda fase, inmediatamente anterior a la aprobación de la Ley, comienza con el segundo *Libro Blanco* del Banco de Italia, de febrero de 1988 (9). Sin embargo, antes de entrar en el examen de este documento conviene tener en cuenta algunos acontecimientos previos que justifican las tesis que en él se propugnan.

Estos acontecimientos pueden, a su vez, escindirse en dos grandes bloques, según que sean comunes al sistema financiero italiano o específicos de las cajas de ahorros.

Comenzando por los primeros, hay que hacer referencia a los avances realizados por los órganos comunitarios en materia de libre circulación de capitales en el ámbito de la CEE, y en con-

creto, respecto de la libertad de establecimiento de las entidades financieras en los distintos estados miembros, que determinará una fuerte competencia a partir de 1992. Esta competencia exige garantizar la solidez de las instituciones financieras italianas, y singularmente de las cajas de ahorros, frente al eventual establecimiento de entidades extranjeras en Italia (10).

Y, para garantizar esta solidez en igualdad de condiciones a la banca pública y a la banca privada, se hace preciso dotarlas de condiciones equivalentes desde el punto de vista de la potencialidad competitiva; es decir, se hace preciso superar el obstáculo que pesa sobre los entes que no tienen estructura societaria, a fin de que puedan recurrir al mercado de capitales para obtener los medios oportunos que les garanticen la solidez financiera que se pretende.

Junto a las razones derivadas de la preparación del sistema financiero italiano para el nuevo horizonte impuesto por la CEE, un segundo dato viene representado por *la necesidad de adecuar los coeficientes mínimos obligatorios de recursos propios a los ratios impuestos por el Banco de Italia y por la propia legislación italiana* (11), ya que existían déficits importantes.

En el caso de las cajas de ahorros, la cobertura del déficit sólo podía llevarse a cabo a través de la dotación a reservas de los beneficios generados en el ejercicio, pero, en muchos casos, el ritmo anual de generación de beneficios era insuficiente para lograr que, en breve plazo, su coeficiente de recursos propios se adecuara a las exigencias del Banco de Italia.

El segundo bloque de aconte-

cimientos afecta, exclusivamente, a las cajas de ahorros y, en concurrencia con los anteriores, contribuye a explicar el giro decisivo que la reforma de los institutos de crédito de derecho público cobra a partir del año 1988.

Como veíamos anteriormente, la Ley 23/1981 introdujo importantes modificaciones en el estatuto jurídico de los institutos de crédito de derecho público, las cuales sirvieron a las cajas de ahorros —pese a que la Ley no era excesivamente explícita— para iniciar un proceso de fortalecimiento de su sistema de recursos propios a través de la emisión de cuotas participativas (12).

Teóricamente, esta nueva figura permitía el mantenimiento de la naturaleza jurídica esencialmente fundacional de las cajas de ahorros abriendo el recurso al mercado anónimo de capitales y, en consecuencia, sus ingresos se añadían a los beneficios no destinados a la obra benéfico-social como instrumento para fortalecer patrimonialmente a las cajas y lograr la cobertura de los coeficientes legales de recursos propios.

En la práctica, sin embargo, *la emisión de dichas cuotas por parte de las cajas de ahorros ha resultado un fracaso, derivado de un conjunto de causas que pasamos a exponer*: en primer lugar, no se ha logrado atraer al ahorrador privado, que sigue prefiriendo colocar sus capitales en acciones de sociedades anónimas, con lo que los suscriptores principales de las cuotas participativas han sido inversores institucionales que, sin embargo, cada vez se han ido alejando más de estos títulos, como consecuencia de la imposibilidad de influir en la gestión y/o en la composición de los órganos políticos de

la caja emisora; en segundo lugar —y ello ha servido también para restar interés a estos títulos-valores de cara al inversor particular— no se ha habilitado un mercado específico para la transmisión de las cuotas participativas (inexistencia de cotización en la Bolsa de Milán, carencia de mercados secundarios, etc.), lo cual ha provocado un alto grado de iliquidez y las subsiguientes dificultades a la hora de su enajenación; por último, y esta causa atañe al propio ente emisor, las cuotas participativas se han revelado como un instrumento poco adecuado para aquellas cajas necesitadas de fortalecer sus recursos propios, ya que su rentabilidad —lógicamente baja, dada su vinculación a los resultados de la caja— las hacía escasamente atractivas para los potenciales inversores (13).

Vemos, en consecuencia, que de los tres requisitos que debe reunir cualquier producto financiero para suscitar el interés de los potenciales inversores —rentabilidad, seguridad y liquidez—, las cuotas participativas sólo cumplen, y aún se podrían hacer algunas matizaciones, la condición de la seguridad, ya que sus *ratios* de liquidez y, sobre todo, de rentabilidad son muy bajos, y mucho nos tememos que esta circunstancia no sea específica del sistema financiero italiano —al cual nos estamos refiriendo—, sino también de otros, dadas las similitudes existentes no sólo en la configuración jurídica de estos títulos-valores, sino también en los mercados financieros.

En definitiva, la necesidad de garantizar la solidez y el fortalecimiento del sistema financiero italiano de cara a la libertad de establecimiento de instituciones bancarias en 1992, la necesidad de repatrimonializar las entidades

financieras para ajustar su sistema de recursos propios a los coeficientes mínimos impuestos por la CEE y por el Banco de Italia y, por último, el fracaso de las cuotas participativas constituyen las causas directas de la reforma, que cobra un impulso decisivo con la publicación por el Banco de Italia de su segundo *Libro Blanco*, en febrero de 1988.

3. La última fase: el segundo Libro Blanco del Banco de Italia, de 1988, y el Proyecto de Ley D'Amato

Con este documento del Banco de Italia, se abre la última fase del proceso de transformación de los institutos de crédito de derecho público, que culminará con la presentación, en agosto de ese mismo año, del Proyecto de Ley D'Amato.

Aunque los postulados teóricos del *Libro Blanco* han quedado superados con la aprobación, en julio de 1990, de la Ley D'Amato, conviene dedicarle nuestra atención, a fin de destacar las líneas maestras de la reforma en él propugnada.

El documento del Banco de Italia de 1988 se decanta por la transformación en sociedades anónimas de los institutos de crédito de derecho público, comprendiendo bajo esta expresión no sólo a los bancos, sino también a las cajas de ahorros. La adopción del modelo societario asegurará a los entes públicos bancarios que se acojan a él una posición institucional más favorable en lo referente a las posibilidades de apelar al mercado anónimo de capitales para fortalecer el propio capital, de operar con terceros valiéndose de una mayor agilidad operativa, de ofre-

cer a los acreedores una mayor transparencia y de individualizar con exactitud los deberes y responsabilidades de los integrantes de los órganos de gestión.

Junto a estos objetivos, la adopción del modelo societario se presenta como el medio más idóneo para operar en un contexto de creciente competencia y en un mercado que ha asumido una dimensión internacional.

Dado que los institutos de crédito de derecho público pueden presentar en el ordenamiento italiano una naturaleza jurídica dual (según que se constituyeran siguiendo el modelo de la fundación o siguiendo el modelo de la corporación, *vid. infra*), las soluciones propuestas para la transformación en sociedades anónimas son dos.

Por un lado, *la transformación directa en sociedad anónima*, que sería adecuada para los entes públicos de base corporativa (14); por otro, el *scorporo* (15), que es particularmente apropiado para los entes con estructura fundacional (16), y especialmente para las cajas de ahorros.

Esta segunda posibilidad admite dos modalidades: el *scorporo total* (que origina el *holding* puro, que ejerce la actividad bancaria únicamente de forma indirecta) y el *scorporo parcial* del negocio bancario (que da vida al *holding* mixto).

Asimismo, un aspecto esencial del documento del órgano de vigilancia lo constituye la idea de que la transformación de la naturaleza jurídica de los entes crediticios públicos debe especialmente afectar a los de menores dimensiones, conjugándose la transformación en sociedades anónimas con un fuerte proceso de concentración bancaria.

En definitiva, la adopción del modelo societario no es sólo instrumento para la recapitalización de la banca pública italiana, sino también para favorecer procesos de concentración (fusiones, etc.) entre entes crediticios de distinta naturaleza jurídica, idea que, como veremos posteriormente, se ha plasmado en la Ley D'A-mato.

Estos procesos de concentración pueden desembocar en fórmulas organizativas complejas, en las que las unidades bancarias se integran en un *grupo plurifuncional* conservando su propia autonomía operativa en el ámbito de una dirección estratégica unitaria, idea ésta que cuajará en la legislación aprobada en 1990, donde el concepto de *grupo plurifuncional* es básico.

Por último, se encara el tratamiento de los aspectos fiscales derivados de la transformación de los institutos de crédito de derecho público, centrados preferentemente en la imposición directa (17), y en concreto, en la tributación de las plusvalías puestas de manifiesto como consecuencia de la revalorización de activos que puede producirse.

Comienza señalando que el *Testo Unico delle Imposte sui Rediti*, de 1986, prevé la neutralidad fiscal respecto de las fusiones y transformaciones de las sociedades capitalistas, y que esta filosofía podría extenderse a los supuestos de transformación directa en sociedad anónima de un ente crediticio público de base corporativa; indirectamente, por tanto, está proclamando, para este supuesto, que es innecesario introducir normas fiscales especiales en la futura Ley que autorice la transformación.

Sin embargo, se presentan mayores problemas para lograr

—desde la legislación vigente— la neutralidad fiscal en el caso de las transformaciones de los entes fundacionales llevadas a cabo a través de cualquiera de las dos modalidades de *scorporo*, propugnando que el resultado de la neutralidad se logre a través de una norma específica, en la futura Ley, que reconozca la existencia en el *scorporo* de un instrumento para lograr una más articulada estructura organizativa de los institutos de crédito; así, los efectos tributarios del *scorporo* se equipararían a los de la transformación directa —fiscalmente neutral— a través de un procedimiento de *sospensione d'imposta* (18).

Razones de brevedad nos impiden entrar en el examen del Proyecto de Ley y en el estudio del *iter* parlamentario que condujo a la aprobación del texto definitivo de la Ley. *Iter* parlamentario donde las mayores discusiones se centraron en la conveniencia o no de mantener la regla de permanencia de la mayoría del capital en manos públicas, asunto que quedó zanjado con un acuerdo —en el que participaron el Banco de Italia, la ACRI, la Asociación Bancaria Italiana y otras entidades, con la mediación del Ministerio del Tesoro—, en cuya virtud la presencia pública en la banca se garantizaría con una mayoría del 51 por 100 del capital en manos de entes públicos, pero en casos excepcionales se admitirían derogaciones a esta norma general (19).

III. LA NATURALEZA JURIDICA DE LOS ENTES CREDITICIOS PUBLICOS EN EL ORDENAMIENTO ITALIANO: ESPECIAL REFERENCIA A LAS CAJAS DE AHORROS

Como acabamos de ver, la reforma propugnada por el Banco de Italia y el Ministerio del Tesoro no se dirigía, exclusivamente, a posibilitar la transformación de las cajas de ahorros en sociedades anónimas, sino que esa transformación afectaba, en general, a los entes crediticios públicos sujetos a las previsiones del Decreto-Ley 375/1936, de 12 de marzo, comúnmente conocido como Ley Bancaria (20).

Estos entes crediticios públicos (21) pueden subdividirse, a nuestros efectos, en dos grandes categorías: los bancos públicos y las cajas de ahorros. En función de su naturaleza jurídica, los entes crediticios públicos se agrupan en dos categorías fundamentales.

- Los entes de naturaleza corporativa, en los que la cuota de capital sustituye a las acciones. El ejemplo típico viene constituido por la Banca Nazionale del Lavoro y el Istituto Meridionale Italiano (IMI).

- Los entes de naturaleza fundacional, donde se encuadrarían los restantes bancos públicos y las cajas de ahorros, salvo alguna excepción que veremos al estudiar el específico régimen jurídico de las cajas derivado del *Testo Unico* 967/1929, de 25 de abril.

Las cajas de ahorros italianas pueden estar constituidas según el modelo de fundación o según el modelo de asociación. Si se constituyen según el modelo asociativo, la cualidad de so-

cio (22) es estrictamente personal, y se conserva incluso después del reembolso de capital.

Esta diferenciación en cuanto al modo de constitución de las cajas de ahorros tiene una importancia trascendental de cara a la elección del mecanismo de transformación en sociedades anónimas, porque para las entidades de naturaleza asociativa se prevé la transformación directa, en tanto que para las entidades de naturaleza fundacional se prevé la técnica del *conferimento* (23).

Junto a las cajas de ahorros se encuentran los *monti di credito su pegno* (en lo sucesivo montes de piedad), regulados por la Ley 745/1938, de 10 de mayo, que pueden ser de primera y de segunda categoría (24). Los montes de piedad (y, específicamente, los de primera categoría) presentan como característica básica su condición de institutos de crédito y, en consecuencia, aun manteniendo su originaria denominación, se encuentran sometidos a la legislación propia de las cajas de ahorros, aunque, a diferencia de éstas, siempre adoptan el modelo de fundación, y en consecuencia no les son aplicables las disposiciones relativas a las cajas de ahorros constituidas bajo el modelo asociativo (25).

IV. LOS MECANISMOS DE TRANSFORMACION DE LAS CAJAS DE AHORROS EN SOCIEDADES ANONIMAS

1. Problemas mercantiles y de control administrativo

El objetivo fundamental de la Ley D'Amato es superar los obs-

táculos que, en el ordenamiento italiano, se oponían a la posibilidad de transformación de los entes crediticios de naturaleza corporativa o fundacional en sociedades anónimas; en este sentido, la citada transformación exigía una ley especial respecto de la legislación mercantil común (contenida en el *Codice Civile*).

Bajo este prisma, el artículo 1 de la Ley de 1990 tiene un doble objetivo: por una parte, posibilitar la modificación de la naturaleza jurídica de los entes crediticios públicos, permitiéndoles la transformación en sociedades anónimas; por otra, permitir a dichos entes crediticios las fusiones con otros entes, siempre que esa operación origine una sociedad anónima que tenga por objeto el negocio bancario (26).

El mecanismo para lograr estos objetivos se diseña en el artículo 2, donde se delega en el gobierno la elaboración de las normas dirigidas a regular los procesos de transformación y/o fusión. Estas normas delegadas se encuentran contenidas en el Decreto Legislativo 356/1990, de 20 de noviembre, al cual habremos de remitirnos en lo sucesivo.

El proceso de transformación de las cajas de ahorros en sociedades anónimas —para el que tienen un plazo de dos años a contar desde la entrada en vigor de la Ley— es voluntario, en el sentido de que la Ley no obliga a aquéllas a acogerse a la transformación, y por tanto, en un futuro, sería pensable la coexistencia, al menos desde una perspectiva teórica, de cajas-fundación y de cajas-sociedad anónima.

El primer paso del proceso diseñado en la Ley viene dado por la elaboración del proyecto de transformación de la caja de ahorros en sociedad anónima,

proyecto que será debatido y aprobado por los órganos de la caja competentes en materia de modificación estatutaria; dicho proyecto deberá ajustarse a los mecanismos previstos en la normativa vigente, es decir, la transformación directa para las cajas de ahorros de naturaleza asociativa (que, como dijimos, pueden existir en el ordenamiento italiano, aunque sean la excepción) y el *conferimento* para las cajas de ahorros de naturaleza fundacional (artículo 2.3, en relación con los artículos 4.2 y 6.1 del Decreto Legislativo 356/1990).

El proyecto de transformación se presentará al Banco de Italia, el cual, sobre la base de la documentación recibida, y oída la Commissione Nazionale per le Società e la Borsa, remitirá el citado proyecto al CICR (Comitato Interministeriale per il Credito ed il Risparmio). La aprobación definitiva del proyecto de transformación se realizará mediante Decreto del Ministro del Tesoro, previo dictamen del CICR, siempre que se cumplan las condiciones previstas en el artículo 3 del Decreto Legislativo (27).

Vistas las líneas generales del proceso de transformación, que comienzan con la presentación del proyecto por parte de la caja de ahorros y concluyen con la aprobación de dicho proyecto mediante Decreto del Ministro del Tesoro, vamos a detenernos en el examen de los mecanismos que, en definitiva, determinan la aparición de la caja-sociedad anónima, concentrándonos en el caso de las cajas de naturaleza fundacional, por ser éste el supuesto que mayor interés puede tener desde el punto de vista del derecho español.

Como ya hemos apuntado, y corroboran los artículos 4 y 6 del

Decreto Legislativo 356/1990, las cajas de ahorros-fundación no pueden optar por la transformación directa en sociedades anónimas; este objetivo sólo puede lograrse a través del instituto jurídico del *conferimento*, distinto del concepto de *scorporo* manejado por el *Libro Blanco* de 1988 (28).

En esencia, el *conferimento* consiste en la escisión de la actividad bancaria de la caja de ahorros y el traspaso del patrimonio neto afecto a esa actividad a una sociedad anónima, de nueva constitución y/o previamente creada por la caja (29).

Por su parte, la caja —que mantiene su *status* fundacional— puede ser, *ab initio*, la titular de la totalidad de las acciones de la sociedad anónima creada y/o constituida para llevar a cabo la actividad bancaria; para lograr este objetivo, es preciso hacer una excepción a la legislación mercantil común y, en cierto modo, crear una *sociedad especial*, en el sentido de admitirse su existencia pese a contar, en el acto de constitución, con un solo socio (30).

Este supuesto de caja-fundación que crea una sociedad anónima a la que transfiere el patrimonio neto afecto a la actividad bancaria, y recibe como contrapartida las acciones representativas del capital de la nueva sociedad (31), no es el único que puede producirse a la luz de la nueva legislación italiana, sino que existen otras alternativas a las que ahora nos referiremos.

Entrando en el examen de estas alternativas, cabe que la caja de ahorros segregue su actividad bancaria y transfiera su patrimonio neto a una sociedad anónima previamente creada; en este supuesto, deberá procederse a una

ampliación de capital por parte de dicha sociedad, que será suscrita íntegramente por la caja-fundación mediante la aportación del patrimonio neto afecto a la actividad bancaria (32).

Un problema que no resuelve la normativa italiana consiste en determinar si el *conferimento* ha de ser total o puede ser parcial; es decir, si es admisible que la caja-fundación retenga una parte de su actividad bancaria, transfiriendo las restantes —y el patrimonio neto afecto a ellas— a la sociedad anónima ya existente o de nueva creación.

En este punto, existen divergencias en cuanto a la voluntad de la Ley, ya que, mientras desde el Ministerio del Tesoro se entiende —con base en el espíritu de la reforma auspiciada por el Banco de Italia— que es necesario el *conferimento* total, y que, en consecuencia, la caja-fundación no puede retener una parte de la actividad bancaria que venía desempeñando, desde importantes cajas de ahorros (por ejemplo, la CARIPLO) se sostiene la posición contraria, fundamentando esta opinión en el hecho de que ni la Ley ni los decretos legislativos prohíben expresamente esta posibilidad, que, no obstante, no es considerada como una hipótesis practicable por razones en las que no juzgamos necesario entrar.

Distinto es que, según el Ministerio del Tesoro, al efectuar el *conferimento* de la totalidad del negocio bancario, éste no se realice en favor de una única sociedad, sino en favor de varias, que podrían posteriormente agruparse bajo la forma de *holding*. Esta posibilidad consistiría en la constitución por parte de las cajas de ahorros, y a través de un único acto, de varias sociedades

anónimas a las que transferir, por partes, su negocio bancario.

En definitiva, con esta alternativa se pretende permitir la constitución de *holdings* que sirvan de instrumento para lograr dos objetivos convergentes que se encuentran en los orígenes de la reforma: favorecer los procesos de fusión, destinados a redimensionar y racionalizar el sistema financiero italiano, y articular jurídicamente el concepto de *grupo plurifuncional*.

En efecto, el artículo 7 del Decreto Legislativo 356/1990 permite a las cajas de ahorros constituir, a través de un único acto, una sociedad anónima controlante (que actuaría como sociedad *holding*) y una o más sociedades anónimas controladas. Esta modalidad de *conferimento* puede ser realizada por una única caja de ahorros o por varias.

En el primer caso, la caja-fundación segregaría su actividad bancaria total en ramas especializadas, y atribuiría cada una de estas ramas a las distintas sociedades anónimas controladas, mientras que las acciones de éstas quedarían en poder de la sociedad controlante (o sociedad *holding*) que, evidentemente, estaría participada en su totalidad por la caja-fundación.

De esta manera, se lograría instrumentar jurídicamente la idea de *grupo plurifuncional* (concepto que se asocia a la idea de banca universal), al tiempo que se lograría una especialización del negocio bancario (atribuyendo sus segmentos diferenciados a sociedades anónimas específicas), lo que se traduciría en una mayor agilidad operativa.

En el segundo caso, serían varias las cajas de ahorros que segregarían su actividad bancaria

en favor de varias sociedades controladas, en tanto que la titularidad de las acciones de éstas se atribuiría a la sociedad controlante, en cuyo capital participarían las distintas cajas-fundación que han concurrido a este peculiar modo de concentración bancaria, participación que, evidentemente, se determinaría en función del patrimonio neto respectivo aportado para la constitución del grupo plurifuncional.

Una vez estudiados los mecanismos fundamentales a través de los cuales se puede llevar a cabo el *conferimento*, conviene tratar otros aspectos de la reforma, prolijamente regulados en el Decreto Legislativo 356/1990; en concreto, trataremos de la conversión de las cuotas participativas emitidas por las cajas de ahorros, de las relaciones entre la caja-fundación y la caja-sociedad anónima y, de modo específico, de la financiación de las obras benéfico-sociales, para, por último, hacer referencia a los mecanismos de control de las *nuevas* cajas de ahorros por parte de la autoridad monetaria (Ministerio del Tesoro y Banco de Italia).

Comenzando por el primero de los aspectos, el Decreto Legislativo 356/1990 trata de resolver el problema de la pervivencia y/o transformación de las cuotas participativas emitidas por las cajas de ahorros después de que éstas hayan optado por su transformación en sociedades anónimas.

El problema se resuelve de forma muy simple: ordenándose la conversión (artículo 8.2) de las citadas cuotas participativas en acciones ordinarias de la caja-sociedad anónima, teniendo en cuenta que en el proyecto elaborado por la caja-fundación, con el que se inicia el proceso

de transformación, deberán expresarse los términos y las condiciones de la conversión (33).

Especial atención merece el examen de las relaciones entre la caja-fundación y la caja-sociedad anónima, en la medida en que, dado que la Ley D'Amato no ha derogado el *Testo Unico* de 1929, la fundación, evidentemente, no desaparecerá. Muy al contrario, en ella se concentrará la realización de las obras benéfico-sociales, que tradicionalmente han constituido la razón de ser de las cajas de ahorros; a estos efectos, el artículo 12.1.a) del Decreto Legislativo señala que, en los nuevos estatutos de la caja-fundación (*ente conferente*), deberá hacerse mención a los fines de interés público y de utilidad social perseguidos.

La financiación de estas obras benéfico-sociales se llevará a cabo con los ingresos provenientes de los dividendos que la caja-fundación percibirá en su condición de accionista (único o mayoritario) de la caja-sociedad anónima. A esta idea responde la mención del artículo 12.1.b) del Decreto Legislativo, cuando señala que el *ente conferente* (caja-fundación) administra las participaciones de la *sociedad anónima conferitaria*, es decir, la creada para desarrollar la actividad bancaria de la caja de ahorros.

No obstante, se plantearía un problema de indudable importancia si la caja-fundación destinara la totalidad de los dividendos recibidos a la financiación de la obra benéfico-social, ya que, al carecer normalmente de otros ingresos, no podría concurrir en el futuro a las ampliaciones de capital que realizase la caja-sociedad anónima, lo cual se traduciría, inexorablemente, en la

pérdida futura de la mayoría de control.

Para prevenir este problema, el artículo 12.1.d) del Decreto Legislativo señala que la caja-fundación deberá destinar una parte de los dividendos recibidos de la caja-sociedad anónima a constituir una reserva específicamente destinada a concurrir a futuras ampliaciones de capital a realizar por esta última, y establece la obligación de que la fundación invierta los fondos integrantes de

esa reserva especial en títulos de la sociedad participada o en títulos emitidos y/o garantizados por el Estado.

Sin embargo, el Decreto Legislativo no cuantifica qué porcentaje de los dividendos percibidos de la sociedad anónima debe destinar la caja-fundación a la constitución de la citada reserva; se trata de un punto cuya regulación deberá llevarse a cabo en los nuevos estatutos de la fundación. Esta aparente libertad de

que goza la fundación para cuantificar el porcentaje de dividendos destinados a reservas y a financiación de la obra benéfico-social es, sin embargo, relativa, ya que los nuevos estatutos deben ser sometidos a la aprobación del Banco de Italia, y cabe que la autoridad monetaria rechace la propuesta de la fundación (34).

Dentro del examen de las relaciones entre la caja-fundación y la caja-sociedad anónima, conviene que nos detengamos en un

FASES DEL PROCESO DE TRANSFORMACION DE LAS CAJAS DE AHORROS ITALIANAS EN SOCIEDADES ANONIMAS

Fernando de la HUCHA

1. Elaboración del proyecto de transformación de la caja de ahorros en sociedad anónima. Dicho proyecto deberá ser aprobado por los órganos de la caja de ahorros que tengan competencia en materia de modificaciones estatutarias.

2. El proyecto de transformación se presentará ante el Banco de Italia, quien, oída la Commissione Nazionale per la Società e la Borsa, remitirá el citado proyecto al CICR (Comitato Interministeriale per il Credito ed il Risparmio).

3. La aprobación definitiva del proyecto de transformación se realizará mediante Decreto del Ministerio del Tesoro, previo dictamen del CICR.

CONTENIDO BASICO DEL PROYECTO DE TRANSFORMACION

El proyecto de transformación deberá ir acompañado de los estatutos sociales de la caja-sociedad anónima que se pretende crear. La transformación puede hacerse creando, en unidad de acto, una sociedad anónima, o bien sobre la base de una sociedad previamente creada (en cuyo caso, deberá acompañarse la propuesta de modificación de los estatutos sociales).

En ambos casos, es contenido inexcusable del proyecto de transformación sometido a la autoridad monetaria la deter-

minación del patrimonio neto afecto a la actividad bancaria de la caja de ahorros, ya que éste servirá para fijar el capital social de la sociedad anónima de nueva o coetánea creación, o servirá para fijar la proporción en que hay que aumentar el capital social de la sociedad anónima creada, antes de iniciarse el proceso de transformación.

Cabe, sin embargo, que la transformación sea en favor de una sociedad *holding* que, a su vez, participe mayoritariamente en el capital de una pluralidad de sociedades filiales a las que se haya transferido, parcialmente y por segmentos especializados, el negocio bancario de la caja de ahorros. En todo caso, se trata de una decisión que compete a los órganos de la caja, que deberán hacer constar su elección en el proyecto de transformación.

ENAJENACION DE ACCIONES Y FINANCIACION DE LA OBRA BENEFICA

1. Constituida la sociedad anónima que desarrolla la actividad bancaria de la caja de ahorros-fundación, ésta puede proceder a la transmisión de acciones, a través de Bolsa, con las siguientes restricciones:

a) La privatización tiene que realizarse a través de una oferta pública de venta, pudiendo efectuarse, sin restricción, la salida a Bolsa de acciones en un porcentaje

no superior al 1 por 100 del capital social, en tanto que porcentajes superiores exigen autorización del Banco de Italia.

b) Si, como consecuencia de transmisiones, cesiones o cualesquiera otro tipo de negocios jurídicos, la caja-fundación pierde, temporalmente, el control de la mayoría de las acciones ordinarias (entendiéndose por tal las que tienen derecho a voto en la Junta General), tales operaciones deberán ser aprobadas mediante Decreto del Ministro del Tesoro.

c) La autorización para llevar a cabo una operación de transmisión de acciones que suponga la pérdida de la mayoría del capital corresponde al Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro del Tesoro y previo dictamen del Banco de Italia, y siempre que la operación cumpla los objetivos fijados en la Ley.

2. La financiación de la obra benéfico-social se llevará a cabo con los dividendos que correspondan a la caja-fundación en su condición de accionista de la sociedad anónima que desempeña la actividad bancaria. No obstante, la fundación deberá reservar un porcentaje de tales dividendos para concurrir a futuras ampliaciones de capital de la sociedad anónima. Esta reserva deberá estar invertida, básicamente, en fondos públicos.

Constituida la sociedad anónima, la tutela financiera de la fundación sigue, no obstante, correspondiendo al Banco de Italia y al Ministerio del Tesoro.

problema que ha suscitado polémicas en Italia, especialmente por parte de los representantes de las entidades locales. Nos estamos refiriendo, en concreto, a la compatibilidad entre los órganos directivos de la caja-fundación y los órganos sociales de la caja-sociedad anónima.

En principio, la idea del Ministerio del Tesoro era separar completamente los órganos de gestión y dirección de la fundación de los de la sociedad anónima; sin embargo, esta idea encontró un cierto rechazo en los representantes de las entidades locales, que veían en la norma proyectada una merma sustancial de su poder. Dado que, por otra parte, era muy difícil que el Ministerio del Tesoro impusiera sus tesis sin establecer una norma especial que prohibiera la compatibilidad (35), se optó por una solución intermedia, en cuya virtud se permite, transitoriamente, y con la finalidad de asegurar la continuidad operativa de la actividad bancaria, la citada compatibilidad (36).

Evidente interés tienen las restricciones impuestas a la actividad de la caja-fundación, que afectan a dos puntos fundamentales: la participación de la caja-fundación en el capital de otras sociedades anónimas que ejerzan la actividad bancaria y la transmisión por parte de la fundación de acciones de la caja-sociedad anónima.

En lo que se refiere al primero de los puntos, el artículo 12.1.b) del Decreto Legislativo impone una restricción fundamental, al ordenar que la caja-fundación no puede ostentar participaciones de control en el capital de empresas bancarias o financieras distintas de la sociedad anónima *conferitaria*. Únicamente se per-

mite la posibilidad de que la fundación ostente participaciones minoritarias en el capital de sociedades —distintas de la por ella creada— que ejerzan la actividad bancaria o financiera.

Por otro lado, la enajenación por parte de la caja-fundación de acciones de la caja-sociedad anónima está sujeta a importantes restricciones en la nueva legislación. En el caso de privatización del capital de la sociedad anónima, aquélla debe llevarse a cabo a través de una oferta pública de venta, pudiendo efectuarse, sin restricción, la salida a Bolsa de acciones en un porcentaje no superior al 1 por 100 del capital social, en tanto que porcentajes superiores exigirían autorización del Ministerio del Tesoro (37).

De igual manera, cuando, como consecuencia de transmisiones, cesiones o cualesquiera otro tipo de negocios jurídicos, la caja-fundación pierda, aunque sea temporalmente, el control de la mayoría de las acciones ordinarias, tales operaciones deberán ser aprobadas mediante Decreto del Ministro del Tesoro, oído el CICR.

Mayores, si cabe, son las restricciones que se imponen a la pérdida definitiva de la mayoría del capital, como consecuencia del principio básico de permanencia del control público sobre las entidades creadas al amparo de la Ley de 1990.

Como dijimos, este principio básico puede ser derogado en casos excepcionales, correspondiendo la autorización para llevar a cabo una operación de transmisión de acciones que suponga la pérdida de la mayoría del capital al Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro del Tesoro, previo dictamen del Banco

de Italia y siempre que la operación cumpla alguno de los siguientes objetivos: reforzamiento del sistema crediticio italiano, reforzamiento de la presencia internacional de la institución financiera afectada, reforzamiento de su dimensión patrimonial, consecución de una dimensión que acreciente su capacidad competitiva, y otras finalidades de interés público (art. 21 del Decreto Legislativo 356/1990).

Por último, hay que hacer referencia a las potestades de vigilancia y fiscalización sobre las actividades de la caja-fundación asignadas por la legislación al Ministerio del Tesoro (art. 14), que constituyen una excepción al régimen general de control de las fundaciones en el derecho italiano. En efecto, tras la transformación en sociedad anónima, la caja-fundación no ejerce, al menos directamente, ninguna actividad financiera y, en consecuencia, su tutela correspondería ordinariamente a distintos ministerios, pero en ningún caso al del Tesoro; no obstante, el artículo 14 citado impone a la caja-fundación el deber de comunicar sus balances anuales al Ministerio del Tesoro y al Banco de Italia, asignando a aquél facultades inspectoras. De igual manera, corresponde también al Ministro del Tesoro la potestad para disponer la liquidación de la caja-fundación cuando concurra alguna de las circunstancias previstas en el artículo 15 del Decreto Legislativo (38).

2. Problemas fiscales

Las consecuencias fiscales del proceso de transformación que ha quedado descrito se contemplan en el artículo 7 de la Ley D'Amato. Dicho precepto, con el

fin de eliminar las cargas tributarias normalmente previstas, e incentivar por esta vía las operaciones de reestructuración, establece un régimen especial, tanto en los impuestos instantáneos que recaen sobre las operaciones y actos jurídicos necesarios al efecto como en lo relativo al gravamen de las plusvalías puestas de manifiesto en el ámbito local (INVIM) o en los impuestos sobre la renta.

Dicho régimen especial, que será de aplicación a los actos perfeccionados en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la Ley, se refiere:

— a las operaciones de reestructuración (transformaciones, fusiones y *conferimenti*) realizadas por los entes crediticios públicos con el fin de adoptar la forma jurídica de sociedades anónimas (art. 7.1, 2 y 3);

— a las operaciones de fusión entre entes crediticios de naturaleza societaria (art. 7.3 y 4), y

— a las operaciones de *conferimento* realizadas con el fin de constituir un grupo crediticio, definido en los términos de las normas que desarrollen el artículo 5 de la Ley (art. 7.5).

Dadas las características y propósitos del presente estudio, prescindiremos de considerar el tratamiento de las fusiones y *conferimenti* realizados para la constitución de grupos, centrándonos en el análisis del régimen fiscal de los procesos de transformación desde la perspectiva del *conferimento*, por ser éste el aplicable a las cajas de ahorros de estructura fundacional.

Respecto de los impuestos indirectos, la especialidad del régimen consiste en el establecimiento de un tipo particular en

los *imposte di registro, ipotecarie e catastrali*, que se exigirán al uno por mil y hasta un importe máximo no superior a los cien millones de liras (art. 7.1). Importa destacar que este régimen especial se refiere, genéricamente, a las transformaciones, fusiones y *conferimenti* realizados al amparo de la Ley, lo que determina, al menos en la interpretación de la Associazione Bancaria Italiana (39), su aplicabilidad a la totalidad de las operaciones necesarias para la conversión de los entes crediticios en sociedades anónimas que sean aprobadas por la autoridad correspondiente, con independencia de que dichas operaciones se realicen a lo largo de un proceso dilatado en el tiempo y en fases sucesivas.

De prosperar tal interpretación, que parece suficientemente fundada, el régimen especial en cuestión se aplicaría no sólo a la transformación de las cajas en sociedades anónimas, sino también a las posteriores operaciones que realizaran las sociedades resultantes en orden a la constitución de grupos plurifuncionales, *holdings*, etcétera.

Por lo que se refiere al INVIM (40), el régimen establecido es más generoso, traduciéndose en una situación de no sujeción, al preverse que las operaciones de *conferimento* —que, en términos jurídico-tributarios, equivalen a una transmisión onerosa— no se considerarán actos de enajenación de los inmuebles comprendidos en el patrimonio de que se trate. En definitiva, las operaciones en cuestión están exentas del mencionado tributo municipal.

No obstante, el régimen de los impuestos sobre la renta es el que tiene mayor interés en la transformación de las cajas de

ahorros en sociedades anónimas.

Limitándonos a las disposiciones relativas a los *conferimenti* realizados con la finalidad de transformar las cajas en sociedades anónimas, interesa destacar, en primer término, que, mientras las transformaciones y fusiones se consideran neutrales por naturaleza —en virtud de lo dispuesto en los artículos 122 y 123 del *TUIR*—, los *conferimenti* se asimilan fiscalmente a transmisiones a título oneroso y, por tanto, pueden dar origen a la afloración de plusvalías (41), que deberían ser gravadas en la entidad que realiza el *conferimento*.

Para evitar dicho gravamen, que desincentivaría severamente las operaciones de transformación, el régimen fiscal de los *conferimenti* es objeto de una regulación expresa que, básicamente, equivale al establecimiento de un régimen de suspensión del impuesto. En efecto, el artículo 7.2 de la Ley preceptúa que, respecto de los impuestos sobre la renta, los *conferimenti* efectuados conforme a sus previsiones no constituirán realización de plusvalías ni determinarán, por tanto, para el *ente conferente* (caja-fundación) ningún gravamen inmediato de aquéllas. Dicho gravamen quedará diferido hasta el momento de la efectiva realización o materialización de la plusvalía, bien como consecuencia de la transmisión de las acciones recibidas del *ente conferitario* (caja-sociedad anónima), bien como resultado de la distribución del patrimonio social entre los socios, conforme a las previsiones de la legislación mercantil.

Dicho régimen de suspensión del impuesto conlleva, para la caja-sociedad anónima, la obligación de valorar fiscalmente los

bienes recibidos por el último valor fiscalmente reconocido en el balance de la caja-fundación, valor en base al cual continuarán realizándose las amortizaciones que correspondan en función de las clases de bienes.

Tales previsiones, que han sido objeto de crítica por resultar menos favorables que las previstas en normativas anteriores de actualización, pueden suponer una doble imposición, porque el gravamen que en el futuro se realizará sobre las plusvalías puestas de manifiesto por las transmisiones de los bienes realizados por la sociedad anónima se acumula al gravamen que puede recaer sobre la caja-fundación en el caso de transmisión de las acciones.

No obstante, el Ministerio del Tesoro puso de manifiesto que los escasos incentivos fiscales resultantes de dicho régimen podrían verse incrementados por la incorporación a la *Legge Finanziaria* para 1991 de disposiciones de actualización que maximizarían el beneficio fiscal de la sociedad *conferitaria*, al permitirle una posterior actualización del valor de los bienes recibidos tras la transformación de la caja-fundación en sociedad.

NOTAS

(1) Publicada en la *Gazzetta Ufficiale*, número 182, de 6 de agosto de 1990. Dado que en las publicaciones y trabajos manejados es comúnmente citada como *Legge D'Amato* (tomando el nombre del Ministro del Tesoro que presentó el proyecto), será ésta la denominación que, con frecuencia, emplearemos en el texto.

(2) Suplemento Ordinario n.º 77 de la *Gazzetta Ufficiale*, n.º 282, de 3 de diciembre de 1990.

De los tres decretos legislativos citados, el que mayor interés tiene, a nuestros efectos, es el n.º 356/1990, relativo a las disposiciones para la reestructuración y para la disciplina del grupo crediticio; los dos restantes se refieren a las disposiciones sobre previsión social de los entes públicos crediticios (n.º 357/1990, aunque asimismo tiene importancia para las cajas de ahorros en lo que se refiere a la transformación de sus fondos de pensiones) y a la recapitalización de los entes crediticios públicos (n.º 358/1990, cuyo interés para nosotros es mínimo, ya que se refiere a las dotaciones del Tesoro a la banca pública).

(3) Sobre la diferencia entre «institutos de crédito de derecho público» y «entes crediticios públicos» (terminología utilizada por la Ley D'Amato), *vid. infra*, nota 21.

(4) El primer *Libro Blanco*, de 1981 (asi calificado para distinguirlo del documento que, con igual denominación usual, elaboró el Banco de Italia en febrero de 1988), tiene interés no sólo para desentrañar los orígenes de la reforma, sino, sobre todo, porque sirvió de inspiración a la Ley 23/1981, a la que haremos alusión posteriormente.

(5) La denominación de la Ley es bastante ilustrativa de su objetivo; en efecto, es la Ley sobre «*Conferimenti al capitale e al fondo di dotazione di istituti ed enti di credito di diritto pubblico; modificazioni alla legge 11 aprile 1952, n. 298, concernente lo sviluppo dell'attività creditizia nel campo industriale nell'Italia meridionale ed insulare; fusione per incorporazione dell'Istituto di credito per le imprese di pubblica utilità nel Consorzio di credito per le opere pubbliche*».

nale ed insulare; fusione per incorporazione dell'Istituto di credito per le imprese di pubblica utilità nel Consorzio di credito per le opere pubbliche».

(6) No faltan autores que, cuando se refieren a la reforma comentada, y a su relación con las cajas de ahorros, hablan de la «*coraggiosa riforma praeter legem dei primi anni '80*», *vid. GAMBINO, A.*, «Brevi note sulla riforma delle Casse di risparmio», en *Diritto della Banca e del Mercato Finanziario*, n.º 2, 1989, pág. 110.

(7) Para la descripción de esta primera fase en el proceso de transformación de la banca pública en Italia, hemos seguido, fundamentalmente, el trabajo de BELLI, F., y BROZZETTI, A., «Riforma delle banche pubbliche», en *Diritto della Banca e del Mercato Finanziario*, n.º 3, 1989, pág. 188.

(8) «Una rivoluzione silenziosa per la banca pubblica», en *Mezzogiorno d'Europa*, 1982, páginas 414 y siguientes.

(9) *Vid. BANCA D'ITALIA*, «Ordinamento degli enti pubblici creditizi. L'adozione del modello della società per azioni», en *Bollettino Economico*, n.º 10, febrero 1988, págs. 44-56.

(10) Este primer motivo de la reforma es unánimemente destacado en los documentos que hemos manejado, tanto en el segundo *Libro Blanco* del Banco de Italia (*op. cit.*, páginas 45-46) como en los comentarios doctrinales (GAMBINO, *op. cit.*, pág. 109) o en el Proyecto de Ley D'Amato.

(11) En esta etapa intermedia, se aprueba la Ley 114/1986, sobre control de las participaciones bancarias, en ejecución de la Directiva 83/350/CEE, de 13 de junio de 1983, sobre vigilancia del balance consolidado de los entes crediticios. Dicha norma atribuye un poder fiscalizador básico al Banco de Italia para determinar el grado de cumplimiento de los coeficientes de recursos propios.

(12) Las cuotas participativas de las cajas de ahorros italianas tienen una naturaleza similar a la figura que, con igual denominación, conocemos en el ordenamiento español (*vid. Decreto 664/1990*, de 25 de mayo).

(13) Con este último motivo, se quiere señalar una hipótesis de perversidad que ha lastrado el desarrollo y, en definitiva, el éxito de estos peculiares títulos-valores. En principio, las cajas de ahorros con una estructura financiera saneada y con beneficios que les permitían adecuarse sin problemas a los coeficientes de recursos propios han hecho escaso uso de la posibilidad de emitir cuotas participativas, pese a que, *a priori*, la rentabilidad del negocio bancario auguraria, paralelamente, una importante rentabilidad para el tenedor de dichas cuotas.

A la inversa, las cajas de ahorros cuya estructura financiera era deficitaria, y cuyos beneficios eran insuficientes para lograr el equilibrio y la adecuación a los coeficientes del Banco de Italia, si optaron por la emisión de cuotas participativas como medio complementario para fortalecer sus recursos propios, pero se encontraron con una escasa demanda, debido a la baja rentabilidad esperada, inferior a la exigida por el mercado.

(14) *Vid.* «Ordinamento degli...», *op. cit.*, págs. 50-51. Señala el Banco de Italia que la transformación directa no parece aplicable a los entes crediticios públicos que tengan naturaleza fundacional, por razones que atañen, fundamentalmente, a su estructura.

(15) Posteriormente, al comentar la Ley y los decretos legislativos de 1990, veremos cómo el mecanismo del *scorporo* se sustituye por el del *conferimento*, con el que existen algunas diferencias de matiz pese a que, por ejemplo, GAMBINO, A. («Brevi note...», *op. cit.*, pág. 110), utilice ambos términos como si fueran sinónimos.

Si bien se podían traducir ambas expresiones por segregación y escisión, respectivamente, optaremos por mantener la terminología italiana, ya que los perfiles jurídicos de ambas figuras guardan peculiaridades que podrían no captarse en toda su amplitud si, miméticamente, transplantamos los perfiles del *conferimento* italiano a la escisión en derecho español.

(16) *Vid.* «Ordinamento degli...», *op. cit.*, páginas 51-53. No obstante, la fórmula del *scorporo* puede también ser utilizada por los entes públicos de estructura corporativa (CREDIOP

y Banca Nazionale del Lavoro), no requiriendo modificación de la legislación bancaria.

(17) *Vid.* «Ordinamento degli...», *op. cit.*, páginas 54-56. En lo que atañe a la imposición indirecta, se limita a recordar que las operaciones de transformación afectarán al *imposta di registro* y al *INVIM* sobre las enajenaciones de bienes inmuebles, y que, en el pasado, se concedieron beneficios fiscales para favorecer fusiones y concentraciones en el sector asegurador y en el bancario.

(18) Esta idea de introducir un régimen de suspensión del impuesto será, como veremos, la que va a adoptar la Ley de 1990.

(19) Este acuerdo extraparlamentario fue duramente criticado por algunos sectores de la Cámara de los Diputados, y generó tensiones en el gobierno pentapartido italiano. Sólo la ulterior mediación del nuevo Ministro del Tesoro logró que se plasmara la propuesta, aceptada por la mayoría parlamentaria, en cuya virtud se sienta el principio básico del control público sobre los futuros institutos de crédito de derecho público-sociedades anónimas, pero se prevé un régimen de derogación a este principio general, sin que existan diferencias por razón de su dimensión o de su categoría.

Este régimen de derogación está sujeto a dos condiciones: por una parte, que se esté en presencia de una operación de concentración bancaria y, por otra, que ninguno de los nuevos propietarios privados pueda ostentar una posición de dominio, siendo necesario el *placet* del Consejo de Ministros o del CICR, precedido del informe favorable del Banco de Italia.

(20) El citado Decreto-Ley fue convertido, con modificaciones, en la Ley 141/1938, de 7 de marzo.

(21) No hay que confundir la expresión *entes crediticios públicos* (utilizada por la Ley) con la de *institutos de crédito de derecho público* (manejada por el Proyecto de Ley). Esta última sólo comprende la banca pública, en tanto que la primera sirve para designar, de forma abreviada, tanto a la banca pública como a las cajas de ahorros.

(22) La expresión no se utiliza, evidentemente, en el sentido de accionista de una sociedad anónima.

(23) No obstante, la inmensa mayoría de las cajas italianas siguen el modelo fundacional; el modelo asociativo es acogido por muy pocas, tanto en número como en dimensión.

(24) Esta diferenciación parece tener un origen puramente histórico. Los montes de piedad de segunda categoría (que, en el Proyecto de Ley, quedaban excluidos de la posibilidad de transformarse en sociedades anónimas, exclusión eliminada por la redacción definitiva de la Ley de 1990) dependían, exclusivamente, de instituciones públicas de beneficencia.

(25) Desde la perspectiva de la Ley de 1990, ello supone que no pueden transformarse directamente en sociedades anónimas, sino que tienen que seguir la vía del *conferimento*.

(26) Dada la fecha reciente de aprobación de los decretos legislativos, no existen aún comentarios doctrinales profundos. En todo caso, es sumamente útil el informe que, exclusivamente sobre la Ley, elaboró la ASSOCIAZIONE BANCARIA ITALIANA, con el título *Legislazione bancaria. Ristrutturazione e integrazione patrimoniale degli istituti di credito di Diritto pubblico*, Serie Tributaria, Circolare n. 43, Roma, 7 de agosto de 1990.

(27) La aprobación última por parte del Ministro del Tesoro queda subordinada a que el proyecto presentado se ajuste a las exigencias de racionalización del sistema crediticio, en cuya apreciación tendrán un papel decisivo los informes del Banco de Italia y del CICR.

Igualmente, el artículo 3 del Decreto Legislativo 356/1990 prevé la posibilidad de que las cajas de ahorros introduzcan modificaciones sobre el proyecto inicial presentado al Banco de Italia, en cuyo caso la aprobación, lógicamente, versará sobre el proyecto modificado.

Un aspecto importante, desde el ordenamiento español, son las competencias que las *regiones de estatuto especial* pueden tener sobre los proyectos de transformación de las cajas de ahorros sitas en su territorio. Los represen-