

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **BRINA, CANNATA, POLLINI, BERTOLDI, GAROFALO, VITALE, BAIARDI, BOLLINI, GIANOTTI, NESPOLO, CONSOLI, CARDINALE e BENASSI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 FEBBRAIO 1988

Modifiche e integrazioni al regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 marzo 1938, n. 141, concernente la difesa del risparmio e la disciplina della funzione creditizia

ONOREVOLI SENATORI. – Talune insufficienze recentemente riscontrate nell'efficacia repressiva dell'ordinamento creditizio e finanziario del nostro Paese, anche in connessione con recenti involuzioni patologiche nei comportamenti di certe fasce di operatori, inducono a proporre alla sollecita approvazione del Parlamento una serie limitata ma incisiva di precise misure correttive destinate a contribuire alla moralizzazione del mercato, fornendo in ultima analisi più efficaci strumenti di tutela del risparmio e dei risparmiatori.

* * *

L'articolo 1 del presente disegno di legge introduce, per mezzo di un articolo aggiuntivo (91-bis) al regio decreto-legge 12 marzo 1936,

n. 375, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 marzo 1938, n. 141 (legge bancaria), una nuova ed adeguatamente sanzionata figura di reato – la «concessione fraudolenta di credito» – che, se è volta in diretta istanza a difendere lo stesso ente creditizio dall'infedeltà dei propri amministratori e dipendenti, si riverbera però sostanzialmente nella salvaguardia dell'integrità della «materia prima» bancaria (il denaro) che rappresenta – non si dimentichi – un credito dei depositanti.

Tanto più è necessario e urgente introdurre oggi in via autonoma questa fattispecie di illecito – che è stata sinora contrastata con qualche difficoltà, dovendosi per lo più ricorrere a figure generali del codice penale quali il peculato e la malversazione, tipiche però dei

pubblici ufficiali e degli incaricati di pubblico servizio - nel momento in cui è intervenuta la recente sentenza 23 maggio-16 luglio 1987 delle Sezioni unite penali della Corte di cassazione.

Questo collegio, rovesciando il proprio precedente orientamento dell'ottobre 1981, ha escluso per gli operatori a qualunque livello di qualsivoglia ente creditizio la qualifica appunto di pubblici ufficiali o di incaricati di pubblico servizio nell'esercizio dell'attività tipica di raccolta del risparmio e di erogazione del credito (articolo 1 della citata legge bancaria), rendendo così implicitamente inapplicabili a loro carico le ipotesi di peculato e di malversazione.

Riteniamo che la nuova norma qui proposta potrà rappresentare un deterrente sufficiente contro una quanto mai pericolosa e subdola forma di infedeltà degli operatori bancari, alla quale la ricordata novella della Cassazione ha discusso di fatto - seppur certamente al di fuori di ogni intenzione - uno spazio che rimane ora presidiato dalla sola ipotesi dell'appropriazione indebita (articolo 646 del codice penale), per altro perseguita più blandamente (reclusione sino a tre anni) e di norma solo su querela.

Importante novità è che con il comma 2 del nuovo articolo che si propone si prevede la punibilità, sia pure con pene lievemente inferiori, anche del solo tentativo di reato, con ciò realizzando un ulteriore opportuno deterrente nei confronti di una specie di reato patrimoniale la cui insidiosa gravità probabilmente non è ben compresa dall'opinione pubblica, ma che - l'esperienza insegna - è sempre stata riscontrata in forma diffusa nei casi di *crack* bancari.

L'articolo 2 intende ovviare quella che può essere considerata una vera e propria falla del nostro ordinamento.

Già l'articolo 96 della citata legge bancaria si limitava a sanzionare con l'ammenda (allora da lire 10.000 a lire 100.000, valori corrispondenti rispettivamente a lire 9 milioni e a lire 90 milioni di oggi) la raccolta abusiva di risparmio tra il pubblico e l'utilizzo indebito di denominazione bancaria.

La situazione si è ulteriormente deteriorata con l'intervento della legge di depenalizzazio-

ne del 24 novembre 1981, n. 689, in forza della quale l'illecito in questione si è degradato a semplice contravvenzione, pertanto sanzionabile dall'autorità amministrativa e per di più soggetta ad oblazione con il pagamento di un terzo del massimo, mentre l'innalzamento dei valori pecuniari non ha neppure raggiunto un quarto del degrado monetario.

L'assurdo è oggi tale che il «banchiere abusivo», una volta pagata o addirittura oblata la sua contravvenzione, non perde per ciò solo l'«onorabilità» ai sensi dell'articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica 27 giugno 1985, n. 350, e potrebbe perciò l'indomani stesso venire regolarmente nominato - in mancanza di altre diverse cause ostative - amministratore, sindaco o direttore generale di un ente creditizio abilitato!

I primi tre commi dell'articolo 96 della citata legge bancaria, come sostituito dall'articolo 2 del disegno di legge, intendono per l'appunto recidere questo indifendibile nodo normativo prevedendo, a fianco della più precisa ridefinizione della fattispecie, un complesso organico di pene, tanto principali quanto accessorie, adeguato alla gravità dell'insidia che l'abusivismo bancario effettivamente rappresenta per la fede pubblica e per i fondi dei risparmiatori.

Il comma 4 stabilisce congrui aggravamenti delle sanzioni per i soggetti giudizialmente sottoposti anche in forza di altre disposizioni di legge (per restare ai casi che già oggi si delineano: droga, sequestri di persona) ad una delle misure di prevenzione introdotte dalla legislazione antimafia. Con ciò si viene incontro alle precise istanze, emerse nel corso della IX legislatura in sede di Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia (cfr.: audizione 10 luglio 1984 del Ministro del tesoro *pro tempore*, pagine 38-39 del Bollettino Commissioni Camera; relazione 16 aprile 1985 della Commissione, pagine 122-123).

Il comma 5 costituisce, con taluni adeguamenti sostanziali e formali, l'improcrastinabile consacrazione legislativa della deliberazione assunta dal Comitato interministeriale per il credito e il risparmio nell'adunanza del 27 ottobre 1983, fatta oggetto in via amministrativa della disposizione del 25 maggio 1984 della Banca d'Italia.

Esso esenta infatti dalla qualificazione di abusivismo l'acquisizione di depositi tra i propri soci, amministratori e dipendenti, effettuata da parte di società ed enti in genere, alla precisa condizione, però, che non vengano adottate in alcun caso delle modalità operative tipiche del comparto bancario e che risulti sempre esplicitamente che le società e gli enti in questione non sono banche.

L'articolo 3 del disegno di legge stabilisce il generale riallineamento su quote aggiornate (minimo lire 500.000 e massimo lire 10.000.000) delle sanzioni pecuniarie (depenalizzate) previste dagli articoli 87 e 88 della citata legge bancaria a carico dei dirigenti, impiegati, sindaci, commissari e liquidatori degli enti creditizi, per l'inosservanza di una serie di prescrizioni operative contenute nella stessa legge bancaria.

Finora, infatti, solo il limite massimo della

sanzione per il mancato invio di documentazioni all'organo di vigilanza, lettera a), primo comma, articolo 87 della legge bancaria, era già stato elevato a lire 10.000.000 con la legge 17 aprile 1986, n. 114, mentre per il resto i minimi ed i massimi erano rimasti ancorati agli anacronistici livelli di lire 4.000 e di lire 10.000 o lire 100.000 a seconda dei casi.

Ricordando che gli enti creditizi rispondono civilmente delle sanzioni con obbligo di rivalsa verso i responsabili (terzo comma, articolo 87 della legge bancaria), i nuovi importi possono in effetti cominciare a rivestire un certo contenuto dissuasivo, tanto più che l'ulteriore modifica proposta all'articolo 89 della legge bancaria è diretta ad aumentare dal doppio al quintuplo del limite massimo l'importo complessivo comminabile in ipotesi di recidiva, mentre quest'ultima viene a sua volta dilatata da infrannuale ad infratriennale.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Concessione fraudolenta di credito)

1. Dopo l'articolo 91 del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 marzo 1938, n. 141, e successive modificazioni e integrazioni, è inserito il seguente:

«Art. 91-bis. - 1. Gli amministratori, i direttori, i dirigenti, i dipendenti, i commissari straordinari, i liquidatori di un'azienda o di un istituto di credito, sia pubblico che privato, i quali, fraudolentemente assumendo nell'istruttoria o nella decisione relativa alla concessione di un credito fatti non rispondenti al vero sulle condizioni economiche, patrimoniali e finanziarie del richiedente o sulle garanzie, procurano a sè o ad altri un ingiusto profitto sono puniti, se dal fatto deriva un danno patrimoniale all'azienda o all'istituto, con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa da 1.000.000 a 3.000.000 di lire.

2. I soggetti di cui al comma 1, i quali fraudolentemente pongono in essere atti idonei e diretti in modo non equivoco a sottrarre alla valutazione dei competenti organi di controllo interni i crediti concessi e le operazioni compiute, sono puniti con la reclusione sino a quattro anni e con la multa sino a lire 2.000.000.

3. Fuori dei casi di concorso nei reati di cui ai commi 1 e 2, i sindaci e i membri dei comitati di sorveglianza che indebitamente omettono di compiere atti del proprio ufficio sono puniti con la reclusione sino ad un anno e con la multa sino a lire 1.000.000, se l'omissione abbia favorito il compimento del reato previsto dal comma 1».

Art. 2.

(Esercizio abusivo di attività bancaria)

1. L'articolo 96 del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, convertito, con modifica-

zioni, dalla legge 7 marzo 1938, n. 141, come da ultimo modificato dalla legge 12 luglio 1961, n. 603, è sostituito dal seguente:

«Art. 96. - 1. Chiunque svolga l'attività prevista dall'articolo 1 per la raccolta del risparmio tra il pubblico sotto ogni forma e per l'esercizio del credito senza averne ottenuto l'autorizzazione dalla Banca d'Italia ovvero contravvenga al disposto del terzo comma dell'articolo 2, è punito con la pena della reclusione da sei mesi a quattro anni e con la multa da lire cinque milioni a lire venti milioni. La condanna importa altresì in ogni caso la confisca delle cose mobili ed immobili che sono servite o sono state destinate a commettere il reato.

2. Soggiace alle medesime pene chiunque emetta assegni circolari, si renda trattario di assegni bancari, rilasci libretti di deposito o compia operazioni aventi le medesime finalità senza essere autorizzato ai sensi dell'articolo 1.

3. Alla condanna seguono l'interdizione dai pubblici uffici e l'incapacità ad esercitare uffici direttivi presso qualsiasi ente creditizio per un periodo di tempo non inferiore ad un anno e non superiore a cinque anni.

4. Se il fatto è stato commesso da persona sottoposta, per disposizione dell'autorità giudiziaria assunta anche in forza di altre disposizioni di legge, ad una delle misure di prevenzione previste dalle leggi 27 dicembre 1956, n. 1423, 31 maggio 1965, n. 575, e 13 settembre 1982, n. 646, e successive modificazioni e integrazioni, ovvero condannata con sentenza irrevocabile passata in giudicato, salvo gli effetti della riabilitazione, per il delitto previsto dall'articolo 416-bis del codice penale, le pene principali e la pena dell'incapacità ad esercitare uffici direttivi sono aumentate sino al doppio; la pena dell'interdizione dai pubblici uffici è perpetua.

5. Ai fini del presente articolo non costituisce raccolta di risparmio tra il pubblico, ai sensi dell'articolo 1, l'acquisizione da parte di società ed enti di depositi tra gli amministratori soci e dipendenti propri o di società ed enti collegati, a condizione che nello svolgimento di tale attività le società e gli enti suddetti si astengano dall'adottare modalità operative tipiche degli enti creditizi e facciano risultare nella documentazione e negli atti, ivi compresi

prospetti ed inserti di qualsiasi natura, l'indicazione di non essere iscritti all'albo delle aziende di credito e pertanto di non essere sottoposti ai controlli della Banca d'Italia.

6. Quando i funzionari delegati, nell'esercizio delle funzioni loro attribuite, vengano a conoscenza che da qualche ente o persona sia esercitata l'attività prevista dall'articolo 1 senza l'autorizzazione della Banca d'Italia, ne faranno denuncia a quest'ultima per i provvedimenti da assumere a norma dei precedenti commi».

Art. 3.

(Adeguamento di sanzioni pecuniarie a carico degli operatori bancari)

1. L'ammontare minimo della sanzione pecuniaria prevista dalla lettera *a*) del primo comma dell'articolo 87 del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 marzo 1938, n. 141, come modificato dalla legge 12 luglio 1961, n. 603, è elevato a lire 500.000.

2. Le sanzioni pecuniarie previste dalla lettera *b*) del primo comma e dal secondo comma dell'articolo 87, nonché le sanzioni previste dall'articolo 88 del citato regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 marzo 1938, n. 141, come modificati dalla legge 12 luglio 1961, n. 603, sono elevate nel minimo a lire 500.000 e nel massimo a lire 10.000.000.

3. L'articolo 89 del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 marzo 1938, n. 141, e successive modificazioni e integrazioni, è sostituito dal seguente:

«Art. 89. - 1. Quando le trasgressioni siano ripetute entro un triennio da altra infrazione seguita dalla applicazione di una pena, la misura delle pene pecuniarie non può essere inferiore al doppio della pena comminata nella precedente applicazione, purchè in misura non eccedente il quintuplo dei limiti massimi previsti negli articoli 87 e 88».