

### DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro del Tesoro

(GORIA)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 FEBBRAIO 1984

Delega al Governo per l'attuazione della direttiva comunitaria  
n. 77/780 in materia creditizia

ONOREVOLI SENATORI. — Appartiene alle caratteristiche del nostro ordinamento creditizio il fatto di poggiare su una architettura normativa essenzialmente di disposizioni generali, entro il cui quadro si sono resi possibili nel tempo gli adattamenti richiesti dal mutare delle condizioni sia del sistema economico sia dei modelli operativi degli enti bancari. Si spiega così il suo lungo permanere in condizioni di sostanziale adeguatezza.

È difficile negare che in prospettiva si pongono problemi di revisione. Ma si tratta di prospettiva non di breve periodo, essendo opinione diffusa e fondata che a una vera e propria revisione si possa giungere soltanto dopo una matura e attenta riflessione.

Esistono peraltro questioni urgenti, non tanto di modificazioni strutturali quanto di adeguamento e perfezionamento su punti specifici. In particolare si presenta l'obbligo di conformare il nostro ordinamento a prescrizioni comunitarie, nell'ambito del processo di armonizzazione delle legislazio-

ni nazionali in materia di accesso all'attività creditizia e al suo esercizio.

L'articolo 57 del Trattato di Roma stabilisce che il Consiglio delle Comunità europee, deliberando su proposta della Commissione e previa consultazione dell'Assemblea, fissa le direttive intese al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative all'accesso alle attività non salariate e all'esercizio di queste.

In particolare, il secondo comma dell'articolo 57 stabilisce che occorre la decisione unanime degli Stati per procedere all'armonizzazione nel settore bancario.

Allo scopo di dare attuazione alla predetta normativa nella materia del credito, il Consiglio delle Comunità europee ha adottato la prima direttiva (77/780/CEE) del 12 dicembre 1977 concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti l'accesso all'attività degli enti creditizi ed il suo esercizio. Essa rappresenta un nuovo passo verso

la creazione di un mercato comune nel settore bancario, dato che una prima misura in tal senso fu adottata con la direttiva 73/183 del 28 giugno 1973, con la quale vennero soppresse le restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi nel campo delle attività non salariate delle banche e di altri istituti finanziari, attuando il principio della non discriminazione conformemente agli articoli 52 e 59 del Trattato.

Con l'adattamento delle legislazioni nazionali ai principi della direttiva 77/780, inizia l'effettivo processo di integrazione e di coordinamento degli attuali dieci sistemi bancari della Comunità. Sia pure con gradualità e per tappe successive, si intendono conseguire due obiettivi. Il primo è di consentire l'effettivo esercizio dell'attività degli istituti di credito su tutto il territorio comunitario, con l'osservanza di norme comuni; il secondo è di agevolare la costituzione e il funzionamento delle succursali di enti creditizi in altri Stati membri, per pervenire, in un secondo momento, all'attuazione del principio del « controllo del paese di origine », cioè di un controllo centralizzato presso il solo paese di origine, sul presupposto di una stretta collaborazione tra le autorità monetarie nell'esercizio della vigilanza intesa a garantire l'affidabilità degli istituti di credito.

L'applicazione della direttiva negli Stati membri della Comunità è destinata a favorire una maggiore integrazione fra i sistemi bancari nazionali, che vedranno allargarsi le proprie possibilità operative oltre confine, in condizioni di concorrenza, con indubbi vantaggi per il sistema bancario in se stesso e per l'economia in generale.

Sono da considerare in particolare le disposizioni contenute negli articoli 2, 3 e 7 della citata direttiva comunitaria.

L'articolo 2 indica i limiti generali di applicazione della direttiva, stabilendo che essa riguarda l'accesso all'attività degli enti creditizi e il suo esercizio. Elenca quindi gli enti esclusi dalla disciplina della direttiva a causa della particolare natura della loro attività. Per quanto riguarda l'Italia,

fra tali enti risulta indicata la sola Cassa depositi e prestiti.

L'articolo 3 sancisce il principio, nuovo per taluni Stati membri, dell'autorizzazione quale regime applicabile agli enti creditizi perchè possano iniziare la loro attività. L'autorizzazione, ferme restando le altre condizioni previste dalle regolamentazioni nazionali, va concessa quando siano soddisfatte le seguenti condizioni: esistenza di fondi propri distinti e di fondi minimi sufficienti; presenza di almeno due persone che determinano effettivamente l'orientamento della attività dell'ente creditizio, in possesso dell'onorabilità e dell'esperienza adeguata all'esercizio delle proprie funzioni.

Tuttavia il terzo paragrafo dello stesso articolo 3, dopo aver affermato il divieto di esaminare le domande in funzione delle esigenze economiche del mercato, stabilisce che gli Stati, in via transitoria e per un periodo di sette anni prorogabile di altri cinque, possono invocare tali esigenze economiche di mercato in sede di esame delle richieste di autorizzazione. L'Italia si è avvalsa di tale facoltà, con notifica effettuata agli organi delle Comunità europee.

Infine l'articolo 7 stabilisce che, al fine di vigilare sull'attività degli enti creditizi che operano in uno o più Stati membri diversi da quello della loro sede sociale, le autorità competenti degli Stati membri interessati collaborano strettamente comunicandosi tutte le informazioni che possano facilitarne la vigilanza ed agevolare l'esame delle condizioni per la relativa autorizzazione, nonchè tutte le informazioni atte a facilitare il controllo della loro liquidità e solvibilità.

Il recepimento nel nostro diritto interno dei principi contenuti nella direttiva in questione è bene avvenga, a giudizio del Governo, attraverso lo strumento della delega legislativa, a cui si è di regola fatto ricorso nei numerosi casi analoghi succedutisi nel corso degli ultimi venti anni.

I principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega da parte del Governo, di cui all'unito disegno di legge, seguono le linee innovative tracciate dalla direttiva comunitaria e riflettono scelte specifiche per le questioni per le quali la direttiva, pur indican-

do gli obiettivi da raggiungere, lascia al legislatore nazionale un qualche margine di apprezzamento sulle soluzioni da adottare.

All'articolo 1 si precisa anzitutto il carattere di impresa dell'attività degli enti creditizi (punto 1) e si chiarisce che l'accesso a tale attività è subordinato ad autorizzazione sulla base di requisiti oggettivi, indipendentemente dalla natura pubblica o privata degli enti. Non si tratta di una innovazione, per quanto riguarda il nostro ordinamento. Tuttavia la precisazione circa il carattere autorizzatorio del provvedimento richiesto per l'accesso all'esercizio dell'attività creditizia appare opportuna, in presenza di elaborazioni dottrinali intorno al vigente articolo 1 della legge bancaria, tendenti a ravvisare nel provvedimento in questione o natura mista, a metà strada tra la concessione e l'autorizzazione, o carattere di abilitazione o valore di ammissione a un ordinamento settoriale, quale quello creditizio. La precisazione, peraltro non si limita all'aspetto formale, dal momento che, come si è posto sopra in rilievo, essa incide sui criteri di rilascio dell'autorizzazione, escludendone l'ampia discrezionalità e ancorandola al possesso di requisiti oggettivi predeterminati dalla legge.

Al punto 2, per gli amministratori e i dirigenti preposti alla guida dell'ente creditizio vengono prescritti precisi requisiti di esperienza e di onorabilità (secondo la terminologia adoperata dalla direttiva e che trova riscontro in alcune legislazioni nazionali).

Per quanto riguarda il requisito dell'esperienza, verrà naturalmente in rilievo l'esperienza maturata negli specifici settori dell'attività bancaria e di quella finanziaria, senza escludere peraltro la rilevanza della esperienza acquisita in settori affini, purchè sia effettivamente indicativa. Naturalmente l'esperienza va apprezzata in relazione alla carica da assumere, alle dimensioni dell'ente, al suo volume di attività e al suo ambito operativo. Il comportamento professionale pregresso viene in considerazione in ordine alla valutazione dell'onorabilità richiesta per gli amministratori. Il requisito dell'ono-

rabilità viene escluso, poi, per coloro che si trovino in stato di interdizione legale ovvero di interdizione temporanea dagli uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese, nonchè, anche indipendentemente dall'interdizione, per gli autori di gravi violazioni penali della legge bancaria e di gravi reati contro la pubblica Amministrazione, contro la fede pubblica e contro il patrimonio, che abbiano dato luogo a condanna definitiva.

Al punto 3 si prevede la determinazione degli effetti sul proseguimento dell'esercizio dell'attività creditizia conseguenti alla perdita dei requisiti soggettivi ed oggettivi di cui ai punti 1 e 2.

Il principio di cui al punto 4 stabilisce che il diniego dell'autorizzazione deve essere motivato e notificato all'interessato nei termini prescritti: trascorsi tali termini si forma automaticamente il silenzio-rifiuto impugnabile.

Al punto 5, utilizzandosi la facoltà riservata agli Stati membri dalla direttiva, si indica il principio che l'apertura in territorio italiano di succursali di enti creditizi aventi sede in un altro Stato membro viene subordinata al rispetto delle norme sostanziali e procedurali dettate dalla legge italiana per le succursali degli enti creditizi nazionali.

Il punto 6 concerne il coordinamento delle disposizioni in materia di dipendenze bancarie con le norme contenute nell'articolo 8 della direttiva comunitaria, relative alla revoca dell'autorizzazione ad enti creditizi o a loro succursali.

Il punto 7, infine, riguarda la previsione che le competenti autorità creditizie collaborino con le autorità creditizie degli altri Stati membri della Comunità al fine di agevolare la vigilanza sugli enti creditizi aventi sede nel territorio della Comunità.

L'approvazione dell'unito disegno di legge ha carattere di estrema urgenza, in quanto il mancato recepimento in tempo utile della direttiva di cui trattasi ha determinato la condanna del Governo italiano, in data 1° marzo 1983, da parte della Corte di giustizia delle Comunità europee.

**DISEGNO DI LEGGE***Articolo unico.*

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare le disposizioni necessarie per dare attuazione alla direttiva del Consiglio delle Comunità europee n. 77/780 del 12 dicembre 1977, con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi:

1) carattere d'impresa dell'attività degli enti creditizi ed assoggettamento di essa al regime dell'autorizzazione concessa dalla Banca d'Italia ai sensi del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, e successive modificazioni e integrazioni, sulla base di requisiti oggettivi indipendenti dalla natura pubblica o privata degli enti stessi e, salva la deroga per il periodo previsto dall'articolo 3, punto 3, lettera b), della direttiva, senza aver riguardo alle esigenze economiche del mercato;

2) indicazione, con riferimento alla tipologia della struttura organizzativa dell'ente creditizio ed alla titolarità dello stesso, dei criteri in base ai quali vanno identificate le persone che effettivamente ne determinano l'orientamento dell'attività; prescrizione, per le persone che determinano effettivamente l'orientamento dell'attività dell'ente creditizio, di requisiti di esperienza adeguati alla carica da rivestire, alle dimensioni ed all'ambito operativo dell'ente, e di specifici requisiti di onorabilità che diano affidamento per una corretta gestione dell'attività bancaria in base al comportamento professionale delle persone stesse e ai loro precedenti penali: in particolare per le Casse rurali e artigiane e per le imprese creditizie cooperative di ridotte dimensioni e a carattere locale, i predetti requisiti di esperienza devono essere rapportati alle peculiarità strutturali ed operative dell'ente, in modo da agevolarne il carattere di mutualità e le finalità sociali; esclusione dagli incarichi per coloro che si

trovino in stato di interdizione legale ovvero di interdizione temporanea dagli uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese; determinazione, in relazione alla natura del reato e all'entità della pena inflitta in via definitiva, dei reati i quali escludano comunque il possesso dei requisiti di onorabilità, con particolare riguardo a quelli indicati nel titolo VIII del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, e successive modificazioni e integrazioni, e a quelli contro la pubblica amministrazione, contro la fede pubblica e contro il patrimonio;

3) determinazione degli effetti sul proseguimento dell'esercizio dell'attività creditizia conseguenti alla perdita dei requisiti soggettivi e oggettivi di cui ai precedenti punti 1 e 2);

4) motivazione e notifica del diniego e della revoca dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria; formazione del silenzio-rifiuto impugnabile ove non si sia provveduto sulla domanda di autorizzazione nel termine previsto dalla direttiva per la notifica del diniego;

5) applicazione, all'apertura di succursali di enti creditizi aventi sede sociale in altro Stato membro della Comunità, delle norme concernenti l'autorizzazione all'apertura di succursali delle istituzioni creditizie italiane, con esclusione, per gli enti creditizi che possiedono fondi propri distinti, dei requisiti relativi alla forma giuridica;

6) coordinamento dell'articolo 34 del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, e successive modificazioni ed integrazioni, concernente provvedimenti in materia di dipendenze bancarie, con le norme contenute nell'articolo 8 della direttiva comunitaria, relative alla revoca dell'autorizzazione ad enti creditizi o a loro succursali;

7) previsione che le competenti autorità creditizie collaborino, anche sul piano conoscitivo, con le autorità creditizie degli altri Stati membri della Comunità al fine di agevolare la vigilanza sugli enti creditizi aventi sede nel territorio della Comunità.

Le disposizioni previste dal precedente comma sono emanate entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge con uno o più decreti aventi valore di legge ordinaria, su proposta del Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro per il coordinamento interno delle politiche comunitarie, sentite le competenti Commissioni permanenti della Camera e del Senato che esprimeranno il loro parere entro venti giorni dalla richiesta.