SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

(N. 789)

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori CIPELLINI, SCAMARCIO, SIGNORI, BARSACCHI, BOZZELLO VEROLE, FINESSI, MARAVALLE, NOVELLINI, PITTELLA, SEGRETO, SPINELLI, SCEVAROLLI e TALAMONA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 6 MARZO 1980

Modifiche al regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, e successive modificazioni e integrazioni, per la definizione giuridica della raccolta del risparmio e dell'esercizio del credito

ONOREVOLI SENATORI. — Due recentissime, autorevoli e ampiamente motivate pronunzie dell'Autorità giudiziaria — l'ordinanza emessa il 30 gennaio 1980 dalla Corte di appello di Bologna e l'ordinanza emessa il 20 febbraio 1980 dal tribunale di Torino — hanno integralmente fatto propri i dubbi, le perplessità, le critiche avanzate sia dalla dottrina, sia dagli operatori del settore, sia dall'opinione pubblica, su di una situazione assurda: la rilevante differenza di sanzioni e conseguenze penali attualmente ravvisabili tra quanti lavorano nel settore del credito — a fronte di una attività oggettivamente identica e disciplinata in modo identico — a seconda che essi dipendano da enti pubblici o da enti privati.

La decisione della Magistratura citata ha esplicitamente sottolineato che l'articolo 47 della Costituzione e la legge bancaria regolano in modo omogeneo e unitario l'attività di esercizio del credito, e che non è possibile nè ragionevole introdurre in essa, ai fini del controllo penale, una distinzione fondata solo sulla natura pubblica o privata dell'ente da cui tale attività è esercitata. Di più, nella ordinanza si richiama l'obbligo esplicito del legislatore di assicurare l'uniformità di disciplina — vistosamente contraddetta dalla presenza di norme penali applicabili ai soli amministratori e dipendenti di enti pubblici che esercitano il credito — anche alla stregua della Direttiva comunitaria (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* delle Comunità europee n. 322 del 17 dicembre 1977) per il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative sull'attività degli enti credi-

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1600) — 2-3-4

tizi. La direttiva è operativa e vincolante per l'Italia già dal 15 dicembre 1979, ma sotto questo rilevante profilo non è stata ancora attuata.

Infine, la decisione della Magistratura ha sottolineato altrettanto esplicitamente che l'assurda differenza di trattamento penale citata — il cui aspetto più clamoroso è dato da certe applicazioni della norma sul peculato, ma che si estende anche ad altre norme penali — non soltanto crea una palese ingiustizia per gli operatori nel settore del credito. Prima ancora, e forse soprattutto, tale differenza si presta a paralizzare ed a rendere inefficiente il sistema del credito nella misura in cui ad esso, che è « attività tipicamente imprenditoriale e di rischio » (così testualmente le ordinanze citate), si applicano « schemi e moduli di controllo, anche in chiave penale, tipicamente rigidi e formalistici », cioè le norme che prevedono i delitti contro la pubblica amministrazione in senso tradizionale, muovendo dal riconoscimento della qualità di pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio ai soli dipendenti e operatori degli istituti di credito di diritto pubblico.

La conclusione dell'Autorità giudiziaria — per i suoi limiti di competenza — è il rinvio della questione alla Corte costituzionale, perchè quest'ultima verifichi la incostituzionalità di siffatta assurda sperequazione. La motivazione della decisione peraltro — proprio per la sua ampiezza, novità, serietà e completezza — rappresenta un'ulteriore autorevole denunzia della necessità di un immediato intervento legislativo che elimini questa situazione.

È appena il caso di ricordare che la denunzia è talmente diffusa e concorde, che ancora recentissimamente (a conclusione di un convegno di magistrati e di esperti, tenutosi dal 18 al 20 gennaio 1980 a Venezia sul tema « Pubblico e privati nella grande impresa ») un autorevole ed alto magistrato, nella sua relazione di sintesi, prendendo atto delle critiche della dottrina e dei doverosi limiti dell'Autorità giudiziaria, auspicava esplicitamente un intervento del legislatore in materia.

L'intervento legislativo si impone con particolare urgenza, ad ulteriore chiarimento di quanto è già affermato esplicitamente dalla legge bancaria. Nell'articolo 1 di essa il credito è infatti definito « funzione di interesse pubblico », senza distinzione alcuna tra l'esercizio di esso da parte di operatori pubblici e privati; in tutta la legge tale identità di disciplina è reiteratamente e costantemente affermata, attraverso la previsione di un sistema unitario sia dei controlli interni al settore del credito, sia — soprattutto — delle norme penali applicabili ad esso ed ai suoi operatori, pubblici o privati che siano.

Non si tratta, come maldestramente è stato detto in certe polemiche di stampa (evidentemente male informate, se non volutamente strumentalizzate da chi possa avere interesse al perpetuarsi di una situazione di confusione legislativa e di intralcio) di « privatizzare le banche pubbliche ».

La riforma qui proposta non tocca in alcun modo il complesso problema della qualificazione pubblica o privata degli enti creditizi, e il conseguente diverso loro assetto organizzativo, nonchè le specifiche finalità da essi perseguìte rispettivamente in quanto pubblici o in quanto privati. Essa intende, ben più semplicemente, confermare anche ai fini del controllo penale il carattere identico e uniforme dell'attività di esercizio del credito, svolta da privati e da pubblici nelle identiche condizioni.

Ancor meno si tratta, come ancor più disinvoltamente e capziosamente è stato detto da taluno, di dare alle banche pubbliche « licenza di peculato » per il futuro o, addirittura, retroattivamente per il passato. Esistono infatti già ora nella legge bancaria una serie di norme di controllo anche penale a disciplina del credito, peculiarmente elaborate ed adatte a disciplinare tale attività, ed esplicitamente applicabili a tutti coloro (pubblici e privati) che operano in tale settore.

Si tratta quindi soltanto di evitare che un'interpretazione giurisprudenziale distorta — e peraltro autorizzata da un'apparente ambiguità legislativa attuale — si risolva nell'attribuire *ex post* al giudice penale un

ruolo sostitutivo di quello degli organi preposti al controllo sull'opportunità e sul merito delle scelte imprenditoriali nel credito. Si tratta, ancora, di evitare che l'etichetta — meramente formale — distintiva tra istituti di credito pubblici e privati (si pensi al rapporto tra certe Casse di risparmio, di dimensioni limitate e ridotte, e le ben più rilevanti banche di interesse nazionale: pubbliche le prime, private le seconde) consenta tale ingerenza e tale ruolo al giudice penale solo nei confronti dei primi, assicurando invece ai secondi una sorta di « immunità o impunità », nonostante entrambi agiscano con le medesime risorse e con i medesimi strumenti.

Il Ministro del tesoro aveva ufficialmente ed autorevolmente — in occasione delle discussioni scaturite da talune iniziative clamorosa dell'Autorità giudiziaria, sulle quali non è questa la sede per soffermarsi — assunto l'impegno per un intervento chiarificatore. In luogo di esso è dovuta intervenire l'Autorità giudiziaria, con la denunzia della Corte di appello di Bologna e del tribunale di Torino.

A questo punto — lasciando al potere esecutivo il compito di proporre una più ampia e impegnativa revisione della disciplina del settore del credito, anche ed eventualmente per gli aspetti del controllo penale (così da rendere più incisiva ed efficace la tutela penale comune a operativi pubblici e privati) — il legislatore non può, ancora una volta, sottrarsi al proprio impegno e responsabilità istituzionale, e deve intervenire ponendo le premesse logiche e indilazionabili per quella successiva revisione.

Attendere la decisione della Corte costituzionale, in questo caso, si risolverebbe in una alternativa: o l'accoglimento della eccezione proposta dalla Corte di appello di Bologna e dal tribunale di Torino, con un conseguente vuoto legislativo; o la reiezione dell'eccezione con un ennesimo invito della Corte al legislatore perchè provveda a modificare la situazione nell'ambito della sua competenza.

In entrambi i casi, non v'è alcuna ragione per giustificare una attesa (presumibilmente ben lunga, a fronte del notorio impegno ed arretrato della Corte costituzionale) che perpetuerebbe ed anzi a questo punto aggraverebbe una situazione di incertezza, di irrazionalità, di contrasti giurisprudenziali, destinata inevitabilmente a riflettersi negativamente sia su di una sostanziale esigenza di giustizia e di eguaglianza per i singoli operatori del settore, sia su di un'altrettanto sostanziale esigenza di efficienza del settore stesso. *Per incidens,* non sarebbe certamente questa la prima ipotesi di un intervento legislativo destinato ad anticipare, e perciò a non rendere necessaria, una decisione della Corte costituzionale: basta pensare alle iniziative avviate per la riforma della legge sulla droga, proprio in attesa della pronunzia della Corte costituzionale su tale legge.

Si impone, dunque, l'introduzione immediata di una norma a carattere sostanzialmente interpretativo, la quale chiarisca che l'attività di esercizio del credito — proprio per le sue comuni caratteristiche oggettive, per la presenza di una disciplina e di un controllo « sezionale » uniforme, per l'identità di condizioni in cui è esercitata da enti pubblici e privati — non può ricondursi alla qualificazione di « pubblica funzione o pubblico servizio » ai fini penali quando sia esercitata da dipendenti od operatori facenti capo ad enti pubblici economici.

DISEGNO DI LEGGE

Articolo unico.

L'articolo 92 del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, convertito, con modificazioni, nella legge 7 marzo 1938, n. 141, e successive modifiche e integrazioni è sostituito dal seguente:

« La raccolta del risparmio e l'esercizio del credito effettuati dalle " aziende di credito " indicate nell'articolo 5 e dagli istituti ed enti di cui agli articoli 41 della presente legge e 1 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 23 agosto 1946, numero 370, non si considerano pubblica funzione o pubblico servizio agli effetti della legge penale.

Le disposizioni penali del Libro V titolo XI del codice civile sono applicabili anche agli amministratori, dirigenti, commissari, liquidatori, membri degli organi di sorveglianza di aziende, istituti ed enti indicati al comma precedente, benchè non costituiti nelle forme previste nel Libro V del codice civile ».