SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

(N. 789, 899 e 976-A-bis)

RELAZIONE DI MINORANZA DELLE COMMISSIONI RIUNITE

2ª (Giustizia)

e

6ª (Finanze e Tesoro)

(RELATORE PISTOLESE)

Comunicata alla Presidenza il 9 aprile 1982

SUI

DISEGNI DI LEGGE

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 (n. 789)

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

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1600) — 2-3-4

Misure urgenti in materia di disciplina dell'attività bancaria e delle imprese esercitate da enti pubblici (n. 899)

d'iniziativa del senatore VISENTINI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 MAGGIO 1980

Delega al Governo per l'attuazione della direttiva comunitaria n. 77/780 e norme interpretative ed integrative in materia di attività creditizia (n. 976)

presentato dal Ministro del Tesoro

di concerto col Ministro degli Affari Esteri

e col Ministro di Grazia e Giustizia

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 1° LUGLIO 1980

ONOREVOLI SENATORI. — Il disegno di legge n. 976 di delega al Governo per l'attuazione della direttiva comunitaria n. 77/780 e per il riordino di talune disposizioni in materia creditizia viene sottoposto all'esame del Senato in un testo unificato accolto dalle Commissioni riunite 2ª e 6ª, che assorbe anche i disegni di legge nn. 789 e 899.

Il disegno di legge governativo, in sede di recepimento della direttiva comunitaria n. 77/780, affronta problemi che esulano dal disposto della direttiva medesima e che non rientrano, quindi, nel diritto-dovere del Governo di attuare, con legge nazionale, la normativa comunitaria. La direttiva n. 77/780 intendeva, ed intende, soltanto garantire l'accesso all'attività in Italia degli enti creditizi dei paesi CEE e il loro esercizio del credito: in previsione cioè della esigenza di estendere a tutti i Paesi della Comunità la possibilità di consentire alle varie aziende di credito degli Stati membri di aprire stabilimenti o succursali in tutti i Paesi europei, vengono stabiliti nella direttiva criteri uniformi per la individuazione degli enti che possono essere abilitati, e per fissare analoghe condizioni per l'esercizio del credito e per necessari controlli da parte degli Stati « autorizzanti », sempre nell'interesse di tutti i *partners* della Comunità.

Soltanto questo è il contenuto reale della direttiva e soltanto entro questi limiti la legge nazionale avrebbe dovuto disporre, ai fini del recepimento della normativa comunitaria.

La direttiva invece ha offerto l'occasione alle forze politiche della maggioranza e al Governo per allargare il discorso e per elaborare un testo che si divide sostanzialmente in tre differenti statuizioni: *a*) recepimento (peraltro non conforme) della direttiva; *b*) norme direttamente precettive; *c*) delega al Governo per effettuare numerose modifiche della Legge bancaria del 12 marzo 1936, n. 375, e successive modificazioni e integrazioni.

Ne è risultato un testo particolarmente disorganico, confuso e con evidenti illegittimità costituzionali e violazioni di princìpi fondamentali del nostro ordinamento giuridico.

Prima di entrare nel merito della complessa normativa si rende necessario esaminare gli aspetti di illegittimità costituzionale dell'intero testo unificato e di varie norme in esso contenute.

ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DEL TESTO UNIFICATO

L'articolo 47, primo comma, della Costituzione statuisce testualmente: « La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito ».

Questo articolo della Costituzione si colloca nel quadro di una disciplina generale dei rapporti economici in conformità della tendenza storica rispecchiata anche in altre recenti costituzioni, secondo la quale lo Stato moderno persegue, in misura sempre crescente, finalità economico-sociali.

L'articolo 47, infatti, nel fissare i lineamenti di un ordinamento giuridico dell'attività economica, ha orientato le sue scelte nel senso di far assurgere il convogliamento del risparmio verso gli investimenti produttivi come elemento essenziale di politica economico-finanziaria.

« Può affermarsi dunque che un criterio di fondo domina ormai la legislazione bancaria italiana, e cioè il precetto costituzionale dell'intervento dello Stato per la tutela e l'incoraggiamento del risparmio... »; ed ancora: « l'ampia portata dell'articolo 47 prova che il legislatore costituzionale non ha fatto ricorso a generiche affermazioni prive di contenuto concreto, ma ha inteso

enunciare un principio fondamentale, *il quale accentua il carattere di pubblico interesse rivestito dall'attività e, conseguentemente, elimina in modo definitivo ogni possibilità di valutare con criteri contingenti* l'attuale disciplina giuridica dell'attività stessa »; ed ancora: « la tutela costituzionale, più che a finalità di ordine privatistico, viene predisposta per finalità pubbliche di protezione dell'economia nazionale, il che attribuisce maggiore importanza sociale a questo delicato profilo, rispetto ad orientamenti di di mera protezione di interessi privati » (cfr. *Enciclopedia della banca e della borsa,* 1969 vol. I, pagg. 24-25-26-27).

La Corte costituzionale ha confermato questa impostazione del problema e ha affermato ripetutamente « che la funzione creditizia è considerata da lungo tempo e non soltanto in Italia *di pubblico interesse immediato,* in tutta la sua estensione, perchè la circolazione creditizia influisce decisamente sul mercato monetario che è nazionale e che quindi impone una disciplina rigorosamente unitaria: perchè, in primo luogo, secondo la Legge bancaria la cura della funzione creditizia è rigorosamente accentrata in organi statali, attribuendosi alla Banca d'Italia, nelle funzioni indubbiamente statali dell'Ispettorato del credito, l'esercizio del controllo bancario (articoli 1, 2 e 6 del decreto legislativo 17 luglio 1947, n. 691). In secondo luogo, sempre per queste esigenze di disciplina unitaria, le funzioni creditizie possono essere esercitate soltanto da coloro che abbiano ottenuto dallo Stato il riconoscimento di tale potere (articolo 1 e 2 della legge bancaria, cfr. Corte costituzionale, sentenza 24 novembre 1958, n. 58, in « Bancaria » 1959, pag. 376). Ed ancora: « il principio costituzionale sancito dall'articolo 47, inserendosi nel quadro della politica economica generale, *mentre consacra ufficialmente la validità permanente della legislazione bancaria,* impone la necessità che le altre norme del nostro ordinamento giuridico (e gli orientamenti economico-sociali che in esse trovino fondamento), *rispettino l'efficacia di quel principio e ad esso di adeguino* »; « lo Stato non può quindi considerarsi indifferente alla formazione del risparmio, ma deve prenderne cura e agevolarne l'incremento; e deve, soprattutto, tutelarne la sicurezza, essendo questo il mezzo migliore per stimolarne sia il formarsi sia l'affluire largo e fiducioso alle aziende di credito che hanno il compito di raccoglierlo, per reimmetterlo nel ciclo economico ».

La dottrina pubblicistica è, sostanzialmente, uniforme: « in termini di servizio pubblico l'intera attività di raccolta del risparmio e di esercizio del credito *è qualificabile come servizio pubblico essenziale* (cfr. Commentario della Costituzione a cura di G. Branca, Tomo III, 1980 pag. 161). « La legge bancaria è una legge sulla tutela del risparmio, intesa non soltanto come tutela dei singoli depositanto, ma come tutela della stabilità del rapporto imprenditoriale risparmio-credito, inteso *come valore condizionante l'intero sistema economico* » (ivi, pag. 162).

Particolare rilievo è stato dato dalla dottrina all'accentramento dei poteri di vigilanza e di controllo al Comitato interministeriale per il credito e per il risparmio e, per esso, alla Banca d'Italia. Col decreto legislativo citato, del 17 luglio 1947, « furono concentrate in unico soggetto sia le funzioni di governo della moneta, sia le funzioni di controllo e di indirizzo delle imprese bancarie » (cfr. Nigro, Profili pubblicistici del credito, 1972; Vitale, Pubblico e privato nell'ordinamento del credito, 1977).

« Risparmio e credito sono i due termini di una relazione espressiva di uno dei momenti — o meglio del momento centrale — della liquidità monetaria » (cfr. Capriglione, Intervento pubblico e ordinamento del credito, 1978 pag. 64 e segg.; Ortino, Banca Centrale e Costituzione). Sui rapporti Parlamento-Costituzione cfr. Branca (cit.) pag. 167: « Se dunque è vera la premessa che la stabilità monetaria espressa dal rapporto risparmio-credito è un valore costituzionalizzato, nulla sembra vietare che la Costituzione ne preveda il perseguimento direttamente, senza l'intermediazione degli organi espressivi della sovranità popolare... il costituente ha cioè percepito che l'equilibrio finanziario *era un valore in sè, che andava direttamente salvaguardato dalla Costituzione e sottratto agli organi della democrazia diretta* ».

Opportuno è qui ricordare alcune recenti sentenze: Corte di cassazione a sezioni unite del 19 novembre 1981 (est. primo pres. Berri, conforme conclusioni del proc. generale): « ogni attività bancaria volta alla raccolta del risparmio ed all'esercizio del credito è contrassegnata da un interesse pubblico immanente in virtù del quale essa è inserita in una organizzazione unitaria del relativo settore economico, costituita, regolata, diretta e controllata da pubblici poteri anche per la realizzazione di pubbliche finalità. Come tale essa acquista la qualità di servizio pubblico in senso oggettivo, valevole, ai sensi dell'articolo 358 del codice penale, per la qualificazione dei soggetti privati legittimati a compierla come incaricati di pubblico servizio ».

Ed ancora la Cassazione a sezioni unite (4 gennaio 1980, n. 2): « Allorchè la banca svolge con l'autorizzazione della Banca d'Italia la funzione di controllo preventivo sui pagamenti ed accrediti all'estero *si pone in essere un rapporto di servizio tra lo Stato e l'istituto di credito il quale assume la posizione di agente dello Stato* ».

La conformazione pluralistica impressa al sistema creditizio, come sistema di economia mista ripartito tra imprese pubbliche e private, entro la cornice dirigistica di un governo pubblico centrale del medesimo, si ricava altresì dallo strumento autorizzatorio (previsto dalla legge bancaria e dalla nuova normativa) in luogo di quello concessorio, che avrebbe sotteso la riserva alla mano pubblica dell'attività economica disciplinata. La matrice di pubblicità del servizio creditizio deriva altresì da una riserva di disciplina organizzatoria pubblicistica del suo svolgimento che consenta ai pubblici poteri *non solo di controllare ma di dirigerne e per certi versi di determinarne le vicende* (Cassazione ivi).

La dimostrazione e la conferma di tali criteri valutativi del sistema creditizio si ricava da tutto il comportamento degli organi dello Stato sull'indirizzo del sistema bancario e quindi della politica monetaria del Governo, ai fini della soluzione dei problemi concernenti l'economia generale della nazione.

Basti ricordare la cosiddetta « stretta creditizia » e cioè le limitazioni imposte dal Ministro del tesoro alla concessione del credito, attraverso gli alti tassi d'interesse, al fine di determinare una manovra monetaria diretta a combattere l'inflazione con una diretta influenza sullo sviluppo dell'attività produttiva; questo esempio dimostra quale sia l'importanza del sistema bancario, che lo Stato controlla, dirige o sottopone al piano economico nazionale per la tutela degli interessi della collettività.

In contrasto con tali orientamenti della dottrina pubblicistica e della costante giurisprudenza in materia si pone il testo unificato in discussione, per le ragioni qui di seguito evidenziate.

A) Con l'articolo 1, anzitutto, si delega il Governo a dare attuazione alla direttiva comunitaria 77/780 e si effettuano alcune statuizioni in parte ripetitive della realtà tecnico-giuridica esistente, ed in parte modificative — in senso non conforme alla direttiva stessa — di alcuni princìpi fondamentali al nostro ordinamento giuridico-costituzionale.

Infatti con il n. 1) del detto articolo si delega il Governo ad assoggettare l'impresa bancaria al regime « dell'autorizzazione » concessa dalla Banca d'Italia ai sensi della legge bancaria « sulla base di requisiti oggettivi, indipendenti dalla natura pubblica o privata degli enti stessi »: la prima parte è senz'altro ultronea in quanto l'autorizzazione per l'attività creditizia è già prevista non solo dalla legge bancaria ma anche dal n. 3) dell'articolo 2329 del codice civile; la seconda parte tende invece ad eliminare il requisito soggettivo dell'impresa, richiamandosi soltanto a requisiti oggettivi dell'attività creditizia.

Tale affermazione è evidentemente illegittima, in quanto l'articolo 47 della Costituzione, affidando allo Stato e, per esso, ad organi della pubblica amministrazione — quali il Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio, il Ministro del tesoro, la Banca d'Italia ed il Governatore della medesima — i poteri di indirizzo, di direttiva, di normazione vincolante per gli ope-

ratori, di vigilanza e di controllo, prescinde dalla qualificazione oggettiva dell'attività e comprende requisiti soggettivi ed oggettivi per la individuazione dell'attività stessa.

« A livello costituzionale — precisa la Cassazione nella sentenza più volte richiamata — come è stato acutamente rilevato in dottrina, la ipotenzialità della gestione in mano ai privati di imprese esercenti, nell'interesse generale, servizi pubblici essenziali, si desume dall'articolo 47 della Costituzione che prevede come soggetti riservatari od assegnatari, non solo lo Stato e gli enti pubblici, ma anche le comunità di utenti o di lavoratori . . . » ed ancora « la determinazione della pubblicità dei servizi resi al pubblico, mediante organizzazione di mezzi, curata da soggetti privi di personalità giuridica pubblica, impone la necessità di far ricorso a criteri sintomatici attinti dalla disciplina normativa che regola l'ammissione del soggetto privato alla erogazione del servizio e allo svolgimento del medesimo ».

Da quanto sopra consegue che il carattere d'impresa dell'attività degli enti creditizi non può essere individuato soltanto basandosi su requisiti oggettivi, ma anche, congiuntamente o disgiuntamente, su requisiti soggettivi.

B) L'articolo 2 del testo unificato, al primo comma, statuisce che ad ogni effetto di legge, anche penale, gli atti posti in essere da amministratori, direttori, eccetera, sono considerati *atti di diritto privato,* a prescindere dalla qualificazione giuridica degli enti di appartenenza.

Tale statuizione è incostituzionale e nega una realtà sostanziale che non può essere modificata con legge: innanzittutto si dimentica — come confermato dalla giurisprudenza richiamata — che molti atti compiuti dalle banche sono effettuati in qualità di « agenti » dello Stato; basti ricordare i compiti spettanti alle banche in materia valutaria sulla congruità del valore delle merci esportate al fine di evitare sottofatturazioni che nascondano esportazioni indirette di capitali.

Vanno altresì ricordati i compiti delle banche in tutte le operazioni di credito agevolato con finanziamenti o contributo sugli interessi da parte dello Stato, delle regioni e di altri enti quali la Cassa per il Mezzogiorno.

Ed ancora, allorquando le banche svolgono le loro attività nel settore delle ricevitorie o delle esattorie.

Ed inoltre, allorquando gli enti creditizi riscuotono le imposte da parte dei vari sostituti, le raccolgono e le versano allo Stato nei termini fissati dalla legge.

Ed ancora, quando nello svolgimento del servizio delle cassette di sicurezza hanno l'obbligo di tutelare gli interessi dello Stato per la riscossione delle imposte di successione. Occorre infine considerare la distribuzione dei valori bollati, le operazioni su titoli, eccetera.

Le attività, come sopra enunciate a titolo esemplificativo, non possono rientrare nella generica definizione di « atti di diritto privato » perchè sono compiti attribuiti alle banche « per conto e nell'interesse dello Stato ».

La statuizione legislativa, quindi, prevista nel primo comma dell'articolo 2, oltre che essere in contrasto con l'articolo 47 della Costituzione che fa carico allo Stato di tutelare il credito e il risparmio, omette di riconoscere il prevalente e superiore interesse della collettività a che lo Stato garantisca la sicurezza del risparmio e la erogazione del credito nell'interesse dell'economia generale della nazione; inoltre « deforma una realtà » che non può essere modificata con atto legislativo, perchè « la realta resta » e molti atti delle aziende di credito « sono e restano » atti compiuti a nome e per conto dello Stato e nell'interesse della collettività, e quindi non possono essere in nessun caso considerati atti di diritto privato.

Qualche considerazione sull'orientamento, non sempre conforme, delle stesse forze politiche della maggioranza: oltre alle valutazioni di numerosi commissari in sede di discussione nelle Commissioni riunite, è opportuno ricordare alcuni orientamenti di studiosi della materia. In particolare è stato sottolineato che « gli spazi di discrezionalità verrebbero occupati dal legislatore delegato con latitudine assoluta », in contrasto con l'articolo 76 della Costituzione; inoltre la

mancanza di controllo giurisdizionale ex articolo 113 della Costituzione in relazione al diniego di autorizzazione.

Ed ancora: « lo scopo di cancellare la qualificazione della raccolta del risparmio e l'esercizio del credito come funzioni di interesse pubblico costituirebbe un'operazione illusoria, perchè parte dall'erroneo presupposto che sia sufficiente "una etichetta" di definizione legislativa per risolvere un problema che è di sostanza, ed anche pericolosa, perchè sovverte la fisionomia di fondo dell'attività di raccolta del risparmio e dell'esercizio del credito ».

« L'attività bancaria è e deve restare attività imprenditoriale, ma essa è irriducibile agli schemi della comune attività imprenditoriale. Essa ha una sua assoluta specificità... ».

Ed ancora: « l'esercizio del credito svolge una funzione strumentale... e, si deve dire, rispetto alla complessiva strategia economica. Su queste elementari non confutabili considerazioni di fondo poggiano i profili pubblicistici del credito e della raccolta del risparmio come connotati essenziali del diritto bancario. Su di esse poggia l'articolo 47 della Costituzione caratterizzato, rispetto all'articolo 41 della Costituzione, dall'imposizione di disciplina, coordinamento, controllo come attività *dovuta*, non come *possibilità* di intervento » (cfr. Bonifacio, « Giurisprudenza italiana »).

C) Il secondo comma dell'articolo 2 « al fine di eliminare incertezze interpretative » — che non sono mai esistite, per la uniformità giurisprudenziale e dottrinaria dell'interpretazione dell'articolo 1 della legge bancaria del 1936 — concede delega al Governo per la qualificazione dell'attività bancaria « come attività commerciale ai sensi dell'articolo 2195 del codice civile, a prescindere dalla natura giuridica degli enti che la esercitano ».

Tale delega al Governo costituisce una palese violazione dell'articolo 76 della Costituzione perchè non indica i criteri e i princìpi in maniera precisa ma contiene una indicazione — peraltro irreale — e cioè la qualificazione di attività commerciale, lasciando alla più ampia discrezionalità del Governo di trarre tutte le conseguenze prevedibili ed imprevedibili da tale qualificazione.

In effetti la legge bancaria del 1936 ha sempre affermato il principio e la caratteristica di un'attività di « impresa »: ma la qualificazione di impresa in senso lato non significa e non può significare « impresa commerciale », se non nel senso di una attività imprenditoriale debitamente « autorizzata » ed iscritta nei registri previsti dalla legge.

È attualmente all'esame del Senato un disegno di legge per la disciplina del commercio e non è certamente ipotizzabile un inquadramento del settore del credito nel settore del commercio.

Le aziende di credito assolvono la loro funzione di intermediazione tra la raccolta del risparmio attraverso i depositi e l'esercizio del credito, a sostegno del settore produttivo, nella sua grande e non modificabile funzione di intervento per lo sviluppo della economia nazionale.

Si tratta certamente di imprese, ma che svolgono attività e funzioni decisamente « atipiche » e perciò diverse dalla vera e propria attività commerciale, che assolve a tutt'altre funzioni e a tutt'altre finalità.

Il richiamo quindi fatto genericamente all'articolo 2195 del codice civile non può formare oggetto « di una delega » per la mancanza « del presupposto » della invocata qualificazione e per la mancanza di criteri e di princìpi come previsto dall'articolo 76 della Costituzione.

D) Altra violazione dell'articolo 76 della Costituzione emerge dalle varie deleghe concesse al Governo, in dipendenza dei princìpi affermati negli articoli 1 e 2 e delle varie disposizioni contenute negli articoli successivi.

Invero, esaminando i lavori preparatori della Carta costituzionale in relazione all'articolo 76 (già art. 74 del progetto, approvato nella seduta del 16 ottobre 1947) si rileva che in sottocommissione vi fu ampia discussione sulla opportunità o meno di indicare « le materie » per le quali la delega poteva essere ammessa. A conclusione del dibattito il relatore, ono-

revole Tosato, escluse la possibilità di menomare il potere legislativo con la specificazione delle materie delegabili o meno, ma prese atto delle conclusioni dei costituenti nel senso che la delega legislativa dovesse essere ammessa non « per materia » ma « per oggetto », intendendosi con tale parola uno scopo ben definito; si parlò di « oggetti definiti » e da tale dizione deriva *un divieto al Potere legislativo di concedere all'Esecutivo deleghe generiche per la disciplina di materie.*

E poichè le numerose deleghe concesse al Governo, nel disegno di legge in discussione, si riferiscono a una sostanziale e completa modifica della Legge bancaria, le stesse si configurano come una delega generica « per tutta la materia » e cioè per la riforma della legge stessa: d'altra parte trattasi di « una legge speciale » che disciplina tutta la importante materia del sistema bancario, della sua funzione di pubblico interesse, della sua influenza decisiva nella politica monetaria e nella politica economica della nazione, dei controlli da parte della vigilanza della Banca d'Italia e per essa dello Stato; una delega del genere conferirebbe al Governo i più ampi poteri discrezionali e decisivi per riformare tutta la materia e, in particolare, l'intera legge speciale che la disciplina.

Violazione quindi, anche sotto tale profilo, dell'articolo 76 della Costituzione.

E) Parimenti viziato di illegittimità costituzionale è l'articolo 10 del testo al nostro esame, per una serie di considerazioni che meritano particolare attenzione.

Innanzitutto il titolo III del testo stesso si riferisce al « riordino di disposizioni penali in materia creditizia », ma non si fa alcun riferimento alla legge penale vigente fino ad ora, applicata in relazione ai reati commessi contro la pubblica amministrazione: il che lascia presumere — indipendentemente dalla legislazione esistente, che continua a mantenere i suoi effetti, perchè la « realtà obiettiva » non è modificata e non è modificabile — che si configuri un « nuovo » reato la cui efficacia potrà avere valore per l'avvenire e non può avere effetto retroattivo.

Inoltre il detto reato prevede soltanto l'ipotesi di atti « fraudolenti », il che esclude tutte le altre ipotesi gradate, le quali non rientrerebbero nella detta normativa.

Il reato prevede il compimento di atti fraudolenti diretti alla concessione di un credito « quando il fatto procura a sè o ad altri un ingiusto profitto » e quando ne deriva un danno patrimoniale « all'azienda o all'istituto », omettendosi di considerare che il danno non è soltanto quello che deriva all'azienda ma è quello che deriva, anche e soprattutto, alla collettività o all'economia nazionale, nel cui contesto si inserisce l'attività creditizia.

Violazione quindi — anche sotto tale profilo — dell'articolo 47 della Costituzione perchè si omette, come elemento costitutivo del reato, il richiamo all'interesse della collettività e dell'economia nazionale.

F) Un'ultima considerazione, per violazione dell'articolo 104 della Costituzione, riguarda l'articolo aggiuntivo presentato dal Governo e ora inserito come secondo comma dell'articolo 2 del testo unificato.

I proponenti cioè, non soddisfatti delle affermazioni contenute negli articoli 1 e 2 sulla natura privata di tutti gli atti compiuti dalle aziende di credito, preoccupati della nuova tipologia di reato prevista dall'articolo 10 e volendo, comunque, superare tutte le incertezze, i dubbi, le perplessità interpretative della normativa, affermano il principio — originariamente previsto nei vari disegni di legge — che gli amministratori, i dirigenti, eccetera, delle banche pubbliche o private non sarebbero nè pubblici ufficiali nè incaricati di pubblico servizio, ai fini della legge penale ed indipendentemente dalla natura giuridica dell'ente di appartenenza.

Con questa disposizione i proponenti intendono aggirare il problema della disparità fra il banchiere pubblico e il banchiere privato, intendendo modificare le costanti dottrina e giurisprudenza innanzi richiamate, e sovvertire, con una specie di interpretazione autentica, tutto il sistema giuridico-costituzionale che ha regolato sino ad ora l'attività degli istituti di credito.

Questa norma si pone, in maniera surrettizia, come un'interpretazione autentica che

può essere accettata soltanto nella ipotesi di giurisprudenza incerta o contrastante, mentre, nel caso di specie, vi è giurisprudenza costante e non vi sono mai stati dubbi di interpretazione.

Una disposizione del genere, ove restasse invariata nel testo definitivo, non potrebbe che avere « un carattere innovativo » con efficacia *ex nunc* e potrebbe rappresentare, come già avvenuto in altra ipotesi di legge interpretativa (cfr. legge 27 marzo 1980, numero 112, per i patronati sociali) un conflitto di attribuzione tra il Potere legislativo e il Potere giudiziario, mirandosi a sottrarre al giudice ordinario l'accertamento di responsabilità in corso e sottraendo alla Magistratura l'autonomia prevista dalla Costituzione per i vari poteri dello Stato.

Si potrebbe, cioè, configurare « l'eccesso di potere legislativo » in relazione all'autonomia del potere giudiziario, in violazione dell'articolo 104 della Costituzione, come già ipotizzato in ordinanze attualmente all'esame della Corte costituzionale (cfr. ordinanza dell'11 dicembre 1980, G.I. Ilario Martella: « si evidenzia il sospetto di incostituzionalità della legge... I - per eccesso di potere legislativo in quanto tale disposizione appare in contrasto con quella che dovrebbe essere la sua destinazione, e ciò sia perchè non ricorre il presupposto consistente nell'incertezza della legge antecedente e sia perchè sotto specie di interpretazione si sono introdotte norme in realtà innovative, per rendere meno appariscente l'innovazione stessa; II - in riferimento all'articolo 104, primo comma, della Costituzione, che statuisce: « la Magistratura costituisce un ordine autonomo ed indipendente da ogni altro potere », poichè, per mezzo della retroattività propria della interpretazione appare esercitata dal potere legislativo una indebita ingerenza nel procedimento in corso così da minacciare l'indipendenza dell'organo giurisdizionale).

La questione di legittimità costituzionale è tuttora pendente presso la Suprema corte, innanzi alla quale pendono numerose altre questioni sulle responsabilità del banchiere pubblico e del banchiere privato: il procedimento è stato concluso il 10 marzo 1982 e si attende la relativa decisione.

Si denunziano pertanto vizi di legittimità costituzionale per violazione dell'articolo 47 della Costituzione; per violazione dell'articolo 76 (sotto il profilo di inadeguatezza dei criteri e dei princìpi direttivi necessari, nonchè sotto il profilo di delega sull'intera materia regolata da una legge speciale che investe l'economia generale della nazione); infine per violazione dell'articolo 104 della Costituzione.

NEL MERITO DEL DISEGNO DI LEGGE

Il disegno di legge all'esame del Senato è in pieno contrasto con i princìpi generali del nostro ordinamento positivo e, in particolare, mirando ad attenuare il rigore della legge penale in un periodo di degrado dei valori morali della nostra società civile, si rivela contrario alle esigenze di sicurezza del risparmio e si inquadra nel lassismo generale dei poteri dello Stato, diretto all'attenuazione della punibilità degli illeciti, in genere, e in materia economica in particolare.

La *ratio legis* del testo in discussione è indubbiamente quella di eliminare le disparità esistenti, ai fini della legge penale, tra il banchiere pubblico ed il banchiere privato in relazione alla stessa attività e agli stessi fatti illeciti.

Questa finalità, che era stata prospettata in maniera più sfumata, nel testo unificato, dall'articolo 2, è stata successivamente evidenziata, in maniera più scoperta, attraverso l'emendamento aggiuntivo presentato dal Governo, nell'ultima seduta delle Commissioni riunite e che, in sede di coordinamento, è stato poi inserito come secondo comma dello stesso articolo 2.

In sostanza il Governo, non pago della statuizione di cui al primo comma del detto articolo (che tutti gli atti posti in essere dagli enti creditizi sono considerati atti di diritto privato), dopo aver partecipato alla discussione dell'intero disegno di legge, è ritornato ai testi originari a suo tempo presentati dal senatore Cipellini (n. 789), dal senatore Visentini (n. 899) e dall'Esecutivo medesimo (n. 976).

Il testo unificato predisposto dalla Sottocommissione aveva voluto, evidentemente,

aggirare il problema, limitandosi alla qualificazione dell'attività « privatistica » della impresa bancaria, rifiutando l'esplicito riferimento al contenuto dei disegni di legge innanzi richiamati, che con maggiore chiarezza affrontavano apertamente il problema, precisando cioè (il disegno di legge numero 789 in una diversa formulazione) che ai fini della legge penale gli amministratori, direttori eccetera delle aziende di credito non sono pubblici ufficiali nè incaricati di pubblico servizio.

Con questo emendamento presentato dal Governo si è inteso superare tutta la costante dottrina e giurisprudenza in materia e, in particolare, le decisioni richiamate nella prima parte della presente relazione.

Il testo unificato, come si è detto, muove da una affermazione che è sotto un aspetto antistorica e sotto altro aspetto antigiuridica: affermare che tutti gli atti compiuti dai banchieri sono considerati atti di diritto privato, anche ai fini penali, significa disconoscere quale sia stato lo sviluppo dell'attività bancaria dal lontano 1882 — in base al codice di commercio di quell'anno —; significa altresì disconoscere i princìpi dettati dalla dottrina pubblicistica e, in particolare, i princìpi della dottrina penalistica circa la qualificazione di pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio di colui che, in posizione diversa, partecipa alla vita degli enti bancari.

Ma quel che è più grave, si sovverte tutto il sistema che scaturisce dalle disposizioni della legge bancaria e in particolare dall'articolo 1, che definisce e qualifica l'attività bancaria nelle sue forme tipiche, collegate « al controllo » sullo svolgimento delle attività stesse ed al regolare funzionamento delle aziende di credito, fino a sottrarle, nell'interesse della collettività, alla procedura fallimentare, che viene sostituita dalla liquidazione amministrativa, escludendosi l'intervento della magistratura ordinaria.

È ben noto che il codice di commercio classificava tra gli atti di commercio le operazioni di banca, ma fin da allora la dottrina poneva il complesso dell'impresa bancaria in un più vasto contesto, ponendone in evidenza la prevalente funzione generale nell'interesse della collettività e della tutela del risparmio.

Il momento che determinò l'esigenza di una più rigorosa disciplina fu quello del dissesto della Banca italiana di sconto; in quel momento l'attività bancaria evidenziò la sua importanza nei riflessi della vita economica del Paese e quindi degli interessi generali dell'economia, ed emerse, in tutta la sua importanza, la necessità di norme che controllassero il credito allo scopo di tutelare il risparmio; perchè queste due forme tipiche dell'attività bancaria sono, al tempo stesso, l'una in funzione dell'altra.

Le norme emanate col regio decreto-legge n. 1511 del 7 settembre 1926 furono, poi, rielaborate e disciplinate organicamente dalla legge bancaria del 1936, considerata ancor oggi, in tutti i convegni internazionali, una delle migliori leggi organiche della materia.

1. — Il problema della equiparazione, che rappresenta lo scopo effettivo della normativa in esame, poteva e può essere risolto in maniera diversa: si poteva giungere cioè alla equiparazione affermando, secondo la statuizione della Suprema corte di cassazione, *che anche gli amministratori ed i banchieri di aziende di credito private sono incaricati di pubblico servizio e come tali equiparati al banchiere pubblico ai fini della legge penale.*

Invece nel testo approvato dalle Commissioni si è voluto effettuare la equiparazione « riducendo » le pene previste per il banchiere pubblico « e non elevando » le stesse, per i medesimi fatti illeciti commessi dal banchiere privato.

Proprio questa « depenalizzazione », che si è voluta affermare, si rivela in contrasto con l'esigenza sempre più sentita dalla pubblica opinione di tutelare l'esercizio del credito ed il risparmio, in un periodo in cui i favoritismi, gli scandali, gli interventi finanziari a favore di determinati gruppi, legati a particolari interessi, hanno scosso la fiducia del risparmiatore in relazione all'utilizzo, nel settore produttivo, dei propri risparmi.

Il depositante che affida le proprie economie a un'azienda di credito per consentire

a quest'ultima di intervenire nel settore produttivo per lo sviluppo dell'economia nazionale, intende certamente affidare il proprio risparmio a chi lo utilizza per investimenti « a rischio normale », e non intende certamente affidarlo a chi lo utilizza per investimenti « a rischio certo », cioè « a perdita sicura ».

Quando le banche, ad esempio, hanno finanziato la SIR di Rovelli effettuando operazioni di credito industriale a tasso agevolato, e quindi con danaro dello Stato « con specifiche finalizzazioni », erano certamente a conoscenza del fatto che i finanziamenti non venivano utilizzati nei modi voluti dalla legge: trattandosi di « mutui di scopo », e non essendosi raggiunto lo scopo medesimo, *sul quale le banche avevano il dovere di vigilare ai sensi delle leggi vigenti,* le garanzie sono venute meno ed il rischio è diventato « certo », come era, logicamente, prevedibile.

Nel caso di specie però il legislatore è intervenuto e, per salvare le banche ed i banchieri, ha disposto finanziamenti eccezionali a favore della SIR per consentire la estinzione dei debiti bancari *irregolari* e per « far venir meno il danno » verso gli istituti finanziatori, trasferendolo a carico dell'economia nazionale e quindi del contribuente e della collettività.

Da queste considerazioni discende la constatazione del pericolo che la sostanziale depenalizzazione del banchiere pubblico lasci la massima discrezionalità allo stesso nell'esercizio dell'attività creditizia.

2. — *a*) La equiparazione, che si intende perseguire, *si traduce in una nuova diversificazione,* in quanto il banchiere privato resta sottoposto alle azioni di responsabilità da parte degli organi assembleari, mentre il banchiere pubblico non può essere sottoposto che alla denuncia da parte della vigilanza, nei limiti previsti dall'articolo 10 della legge bancaria che conferisce al Governatore della Banca d'Italia il diritto-dovere di denunciare gli illeciti di cui venga a conoscenza.

In tal modo il banchiere pubblico viene « privilegiato » rispetto al banchiere privato, creandosi una nuova disparità che, nel caso in esame, si identifica in una vera e propria « impunibilità » a favore del banchiere pubblico.

Se la Banca d'Italia, e per essa il Governatore, non esercita tale potere (ed è avvenuto!) il banchiere pubblico non può essere perseguito.

b) La previsione, inoltre, dell'ultimo comma dell'articolo 10 ripristina, formalmente, *una nuova disparità di trattamento,* allorquando dispone che le pene per i soggetti che rivestono gli uffici di cui ai commi precedenti in aziende od istituti di credito pubblici, sono aumentate.

Come si dirà in seguito, trattando l'articolo 10, tale aumento di pena, in relazione alla nuova tipologia di reato ivi prevista, si dimostrerà inutile trattandosi di reato, di fatto, « impossibile ».

c) Una dimostrazione, inoltre, che al tentativo di parificazione si viene a sostituire *una nuova forma di differenziazione* tra la impresa pubblica e l'impresa privata, si evince dal coordinamento della nuova normativa con la legge fallimentare e con la legge bancaria.

In effetti lo stato di insolvenza — che può determinare la conseguenza della bancarotta fraudolenta — non può essere dichiarato dal magistrato ordinario « se la Banca d'Italia non ammette, preventivamente, l'ente pubblico bancario alla procedura di liquidazione coatta amministrativa »; mentre, per l'impresa bancaria privata, l'autorità giudiziaria può procedere alla dichiarazione dello stato di insolvenza « anche prima » che la Banca d'Italia ammetta l'azienda alla liquidazione coatta amministrativa.

Di qui la necessità di una specifica disposizione che ponga l'impresa pubblica e l'impresa privata sullo stesso piano ai fini della responsabilità degli amministratori, in caso di insolvenza: diversamente con la normativa proposta *si concederebbe una condizione di privilegio all'impresa pubblica rispetto all'impresa privata,* sottraendosi la prima alla dichiarazione di insolvenza e quindi alla eventuale bancarotta fraudolenta.

3. — La modifica prevista dall'articolo 13, in relazione all'articolo 94 della legge bancaria, riapre il problema della qualifica di pubblico ufficiale per i dipendenti della Banca d'Italia: il richiamo infatti, all'articolo 326 del codice penale, prevede l'ipotesi della rivelazione di segreti di ufficio da parte di pubblico ufficiale o della persona incaricata di pubblico servizio, ed aggiunge un aumento alla pena prevista.

Mentre si afferma quindi che il dipendente delle aziende di credito non è pubblico ufficiale nè incaricato di pubblico servizio, si ritorna a tale rigorosa qualifica per i funzionari della Banca d'Italia, non più punibili ai sensi dell'articolo 2622 del codice civile — come era previsto nella legge bancaria — ma ai sensi dell'articolo 326 del codice penale.

4. — La delega al Governo, contenuta nel terzo comma dell'articolo 2, ad emanare norme che definiscano la raccolta del risparmio tra il pubblico sotto ogni forma e l'esercizio del credito di cui all'articolo 1 della legge bancaria, costituisce una delega con poteri illimitati e discrezionali, concessi al Governo con un unico « principio », quello della qualifica dell'attività delle aziende di credito come « attività commerciale » ai sensi dell'articolo 2195 del codice civile.

La definizione dell'attività commerciale delle aziende di credito, come si è detto, apre una serie di problemi la cui soluzione non può essere demandata al Governo attraverso una « delega generica »: l'adattamento della legge bancaria a tale principio determina e dovrà determinare una completa e radicale modifica di tutte le norme della legge stessa; si autorizzerebbe il Governo a modificare tutto il sistema bancario, laddove l'importanza di una legislazione del settore creditizio, la sua grave e determinante ripercussione su tutta l'economia nazionale, imponeva ed impone l'esigenza di un esame completo, per una revisione dell'intera legge, da parte del Parlamento, non potendosi affidare ad un decreto legislativo del Governo una vera e propria riforma di questa importante materia.

5. — Parimenti la delega concessa al Governo con l'articolo 3, riguardante le sanzioni amministrative e disciplinari, lascia fortemente perplessi. L'articolo, mentre indica alcuni princìpi informatori, viene poi superato dalle disposizioni « precettive » previste nei successivi articoli, dal 4 al 9: per effetto di tale sovrapposizione la delega stessa potrebbe considerarsi, in alcuni casi, assorbita dalle norme dispositive dei successivi articoli.

La confusione tra norme precettive e norme delegate determina incertezze sui princìpi ed i criteri della delega e lascia ampi poteri discrezionali al Governo per la riforma dell'intero sistema bancario.

6. — La recidiva « reiterata » (articolo 7 del testo unificato) come unica ipotesi di decadenza dalle cariche, statuisce un principio soltanto « quantitativo » delle infrazioni che possono determinare tale provvedimento disciplinare: solo « la quantità » delle infrazioni viene presa in esame, mentre una indagine « sulla qualità » delle stesse, od anche « di una sola infrazione », di maggior rilievo, dovrebbe egualmente determinare il grave provvedimento disciplinare della decadenza o costituire causa di ineleggibilità degli amministratori infedeli. Non è il criterio della recidiva reiterata che deve orientare la vigilanza, bensì la valutazione dell'entità delle singole violazioni in relazione alla loro gravità ed al pregiudizio in danno della collettività.

7. — L'articolo 9 ha già formato oggetto di critiche in sede di Commissioni riunite: precisare che dovranno essere individuate le categorie di soggetti nei cui confronti troverà applicazione la disposizione prevista dall'articolo 91, non ha ragione di essere, in quanto il detto articolo già prevede la individuazione delle persone cui le infrazioni stesse possono essere contestate, e cioè « i direttori e funzionari anche se rivestono la qualifica di consiglieri delegati »; la delega quindi per individuare le categorie, significa soltanto che si intendono apportare modifiche per la esclusione dalla responsabilità di determinati personaggi e, molto presumibilmente, escludere gli « ammini-

stratori » nei cui confronti la depenalizzazione, che domina tutta la legge, deve operare anche nel caso di specie.

DISPOSIZIONI PENALI IN MATERIA CREDITIZIA

Nell'intendimento di escludere la applicabilità delle note norme penali al settore creditizio pubblico (e anche privato ai sensi della giurisprudenza della Corte di cassazione), e al fine di dimostrare, almeno apparentemente, che non si mira a depenalizzare totalmente « i responsabili di illeciti eventualmente commessi nell'esercizio dell'attività creditizia », il testo proposto prevede al primo comma dell'articolo 10 una nuova tipologia di reato per le ipotesi in cui gli amministratori, direttori, eccetera, di istituti di credito sia pubblici che privati, fraudolentemente assumendo, nella istruttoria e nelle decisioni relative alla concessione di un credito, fatti non rispondenti al vero sulle condizioni economico-patrimoniali del richiedente e sulle garanzie, producono a sè o ad altri un ingiusto profitto: essi sono puniti, se dal fatto deriva un danno patrimoniale all'azienda o all'istituto, con la reclusione da 1 a 5 anni.

Gli elementi costitutivi del reato ipotizzato risultano talmente rigorosi e molteplici che la applicazione dello stesso diventa « del tutto impossibile »: innanzi tutto la espressione « fraudolentemente » — fermamente mantenuta dal Governo, nonostante i numerosi emendamenti soppressivi —, presuppone un intendimento tale da configurare già, di per se stessa, altre ipotesi di reato di frode previsti dal codice penale; inoltre, la illiceità della valutazione patrimoniale del richiedente la concessione di un credito non si può individuare nella « assunzione di fatti non rispondenti al vero » in quanto trattasi di valutazione globale in relazione alla capacità produttiva delle aziende finanziate, al relativo bilancio, alla liquidità di cassa, alle possibilità di rimborso ed altri numerosi elementi idonei all'accertamento della consistenza patrimoniale del richiedente. Il concetto « di assunzione fraudolenta » di tali elementi diviene pertanto inattuabile e non individuabile, per la difficoltà di ogni accertamento in merito.

Ed ancora il presupposto che il fatto arrechi un ingiusto profitto ad altri, e quello che dal fatto derivi un danno patrimoniale alla azienda o all'istituto, configurano un reato « in danno soltanto dell'azienda » escludendosi ogni ulteriore danno surrettizio alla collettività ed in particolare alla economia nazionale.

La ipotesi gradata (al secondo comma), del compimento di atti idonei diretti a sottrarre agli organi di controllo le operazioni compiute, presuppone ugualmente l'accertamento della frode, non individuabile, come precedentemente detto.

Il terzo comma conferma ancora l'attenuazione generale della punibilità dei componenti dei vari organi aziendali, prevedendo la omissione degli atti del proprio ufficio da parte dei sindaci o dei membri dei comitati di sorveglianza; e l'ultimo comma di tale articolo, sovvertendo poi i princìpi adottati nell'articolo 2 e dimenticando la equiparazione che si intendeva effettuare, statuisce che le pene, per gli amministratori pubblici, sono aumentate. Questa norma ripristina sostanzialmente quelle differenziazioni che si intendevano eliminare, ma lo scopo sostanziale della depenalizzazione resta, perchè l'aumento delle pene di cui ai reati previsti nell'articolo 10 sottrae il banchiere pubblico alle ben più gravi responsabilità previste per i reati contro la pubblica amministrazione ed « il simbolico aumento » della pena si riferisce a un reato i cui elementi costitutivi, come si è già detto, non potranno mai essere accertati. È stato detto da alcuni parlamentari, e riportato dalla stampa, che il reato di frode, previsto dal testo unificato sulla parificazione bancaria, « è un reato impossibile »; il reato infatti prevede tali e tante situazioni, che non sarà possibile provarne l'esistenza: ingiusto profitto, raccolta di notizie non vere sulla condizione della clientela, volontà di frodare (l'azienda, lo Stato, la concorrenza, la vigilranza?), danno all'azienda, eccetera, sono elementi che ben difficilmente si potranno accertare, tutti e congiuntamente, per la stessa operazione creditizia: in sostanza

quindi trattasi di un riconoscimento di impunibilità per il banchiere, pubblico e privato.

Proprio per la impossibilità di accertare tutti gli elementi costitutivi di tale reato, la Magistratura (ove la futura legge non venisse dichiarata incostituzionale) sarà costretta ad applicare ancora (nonostante la nuova normativa) tutte le disposizioni del codice penale per i reati contro la pubblica amministrazione, che continuano a sussistere per queste ipotesi, nonostante le escogitazioni legislative dirette a negare il carattere pubblicistico per gli istituti di credito e a qualificare atti privati tutti gli atti compiuti dalle banche (in contrasto con la realtà obiettiva) o ad ipotizzare altre figure di reati impossibili.

In sostanza il reato previsto dall'articolo 10 non configura — come avrebbe dovuto — la punibilità dei fatti illeciti che più frequentemente si verificano nell'ambito del sistema bancario ed, in particolare, il peculato per distrazione previsto dall'articolo 314 del codice penale.

La dottrina e la giurisprudenza riconoscono in maniera pacifica che una violazione delle norme che impongono una determinata destinazione del denaro pubblico configura di per sè una distrazione; ciò in quanto manca una qualsiasi discrezionalità nell'utilizzo delle forme stesse e la destinazione sia un diverso fine pubblico.

La Corte di cassazione ha sempre sostenuto che il pubblico ufficiale o incaricato del pubblico servizio, eccedendo i limiti del potere a lui attribuito, compie un atto che integra quella distrazione a profitto altrui, che costituisce uno dei modi nei quali si concreta l'elemento materiale del delitto di peculato (Cass. 16 ottobre 1961 in Banca, borsa e titoli 1962, II, pagina 327-328).

D'altra parte l'articolo 50 del Testo Unico sulle Casse di risparmio (regio-decreto 25 aprile 1929 n. 967) stabilisce che sono puniti con pena pecuniaria gli amministratori, i direttori, i sindaci eccetera delle predette Casse che abbiano contravvenuto alle disposizioni dello statuto rispetto ai modi di impiego dei depositi, salvo le maggiori pene comminate dal codice penale.

La distrazione deve essere quindi « voluta » al fine di trarre un vantaggio patrimoniale o non patrimoniale per sè o per altri ed è proprio questa finalità di profitto che fa assurgere un comportamento illegittimo disciplinarmente ed amministrativamente, in fatto giuridico penalmente sanzionato.

« Il profitto non patrimoniale » viene definito dalla dottrina come « incremento completo potenziale della personalità dell'agente », esemplificato variamente, come allargare la propria piattaforma elettorale, accelerare i benefici di carriera, rinsaldare influenze politiche (cfr. De Marsico, Il peculato per distrazione, in Giustizia penale 1968, II pagina 136, pagina 134). L'elemento dell'ingiusto profitto deve essere caratterizzato dalla ingiustizia: « il vantaggio cioè deve apparire indebito perchè estraneo ai fini della pubblica Amministrazione e contrastante con gli interessi della medesima (cfr. sentenza citata in Banca, borsa e titoli, 1970, II, pagina 260).

Non vi è dubbio che un utilizzo a fini privati costituisce una distrazione anche se l'utilizzo è diretto verso « fini pubblici diversi »; la Cassazione ha ritenuto « distrazione » l'utilizzo di danaro per un settore diverso da quello al quale era destinato (Giustizia Penale 1954, II pagina 930): si pensi al credito agevolato, ai finanziamenti degli istituti speciali a medio termine, all'intera materia del credito industriale; si pensi al mutuo di scopo sulle cui concrete finalità è mancato il controllo — come atto dovuto — della Banca erogante.

In tal senso è concorde la dottrina (cfr. Manzini, Trattato di diritto penale, 1962, volume V, pagina 133): la distrazione è un concetto giuridico e non naturale, e cioè che si configura ove la gente si comporti *uti dominus* (Grispigni, sui delitti contro la pubblica amministrazione, 1953, pagina 145).

Con l'articolo 11, modificandosi l'articolo 92 della legge bancaria, si sostanzia la esclusione dalle ipotesi delittuose dell'articolo 10, per gli amministratori, dirigenti e sindaci degli istituti di credito speciali indicati nell'articolo 41 della legge bancaria.

Mentre infatti il testo dell'attuale articolo 92 precisa che le disposizioni penali di cui

all'articolo 2624 del codice civile sono applicabili agli amministratori « degli istituti ed enti indicati nell'articolo 41 » (e quindi alle aziende di credito speciali) il nuovo testo sopprime il richiamo all'articolo 41 e quindi « esclude » tali istituti dalle disposizioni di carattere penale previste nell'attuale testo unificato.

Tale esclusione, non giustificata, pone in essere una nuova diversificazione tra i banchieri pubblici e privati, da una parte, ed i dirigenti degli istituti di credito speciale, dall'altra, ed omette di considerare che tali istituti assolvono parimenti la loro funzione pubblicistica sullo sviluppo dell'economia nazionale, con capitali pubblici e cioè dello Stato o con raccolta di risparmio pubblico attraverso titoli azionari od obbligazioni.

* * *

Onorevoli senatori, l'importanza del testo unificato al nostro esame avrebbe meritato maggiore approfondimento e tempi sufficienti di riflessione e di mediazione; ma la frettolosità della discussione nelle due Commissioni di merito — svoltasi soltanto direttamente sull'articolato, senza nuova discussione generale sul nuovo testo — ha impedito ai commissari ed ai relatori di assolvere al proprio compito con adeguati raffronti con le altre legislazioni europee, con l'esame di adeguata documentazione (non fornita) e con eventuale, ma necessaria, indagine conoscitiva sulla materia bancaria.

Queste difficoltà, se possono giustificare l'incompletezza della presente relazione di minoranza, non giustificano nè la fretta nella approvazione del testo unificato nè la genericità delle deleghe concesse al Governo, che investono una legge speciale (quale la Legge bancaria) ed incidono in maniera decisiva su tutto il sistema creditizio e quindi sul rapporto risparmio-credito come fattore dell'equilibrio economico espressamente costituzionalizzato.

Il fondato sospetto che il testo unificato in esame costituisca una copertura e un salvataggio legislativo offerto a ben determinate situazioni pendenti innanzi alla Magistratura ordinaria, acquista valore e concretezza attraverso l'accelerato e farraginoso *iter* legislativo.

Depenalizzare alcuni reati, arrestare il corso della giustizia, determinare il *favor rei* può essere — per alcuni e non certamente per noi — una esigenza politica: ma quando, per raggiungere tale limitata finalità, si sconvolge una intera materia, si mette in crisi il sistema bancario e con esso la tutela del risparmio e l'esercizio del credito, con tutte le ripercussioni sul sistema monetario e sull'economia nazionale, l'esigenza politica non trova più alcuna giustificazione e assume anzi aspetti che vanno decisamente condannati e respinti.

I cittadini chiedono sicurezza per i propri risparmi, le imprese chiedono interventi per lo sviluppo produttivo, e lo Stato ha il dovere di garantire gli uni e gli altri e di evitare che la deresponsabilizzazione del banchiere conferisca allo stesso libertà e impunibilità, contravvenendo al principio fondamentale del *neminem laedere.*

Con la presente relazione di minoranza, sottoponendosi all'Assemblea gli argomenti e le considerazioni svolte, si manifesta un deciso giudizio negativo sul testo unificato in esame e si propone la non approvazione dell'intera normativa perchè incostituzionale, illegittima, contraria alla realtà obiettiva dell'attività bancaria, in contrasto con la esigenza di moralizzazione della vita sociale, e pertanto dannosa per gli interessi della collettività nazionale.

PISTOLESE, *relatore di minoranza*