SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

(N. 789, 899 e 976-A)

RELAZIONE DELLE COMMISSIONI RIUNITE

2ª (Giustizia)

e

6ª (Finanze e Tesoro)

(RELATORE COCO)

Comunicata alla Presidenza il 31 marzo 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 testo proposto dalle Commissioni riunite 2ª e 6ª, nei titoli I e II (articoli 1-9) conferisce delega al Governo per l'attuazione della direttiva CEE n. 77/780 e per il riordino delle disposizioni in materia creditizia recanti sanzioni amministrative e disciplinari; nel titolo III predispone — in parte riordinando e integrando quella vigente — una nuova disciplina penale delle attività imprenditoriali creditizie.

Nonostante la scelta dei due differenti procedimenti legislativi, l'intero testo è sorretto dalla medesima *ratio*, la quale deve perciò essere analizzata preliminarmente in un contesto unitario.

* * *

Gli originali disegni di legge nn. 789, 899 e 976 si articolano essenzialmente in tre punti:

1) delega al Governo per introdurre nel nostro diritto interno una normativa che, in conformità alle prescrizioni della direttiva comunitaria n.77/780, espliciti il carattere di imprenditorialità delle attività creditizie sottoponendole al regime dell'autorizzazione, da rilasciarsi in presenza di requisiti obiettivi predeterminati per legge (disegno di legge n. 976);

2) riforma delle fattispecie penali che sanzionano i comportamenti devianti e le indebite strumentalizzazioni delle attività creditizie. Anche se con linguaggi e contenuti innovativi differenti, i tre disegni di legge si propongono di chiarire legislativamente la posizione e le responsabilità penali dei dirigenti e impiegati degli istituti di credito formalmente pubblici, prescrivendo che, nonostante la loro qualifica soggettiva, i fatti compiuti nell'esercizio dell'impresa creditizia non possono essere assoggettati alle fattispecie che sanzionano gli atti (pubblici) dei pubblici ufficiali o degli incaricati di pubblico servizio (articoli 4, secondo comma, del disegno di legge n. 967; 1, secondo comma, del disegno di legge n. 789 e 2 del disegno di legge n. 899);

3) riforma dell'articolo 10 della legge bancaria che esenti il Governatore della Banca d'Italia dall'obbligo del rapporto (prescritto dall'articolo 2 del codice di procedura penale per tutti i pubblici funzionari) per i reati dei quali abbia notizia nell'esercizio delle funzioni di vigilanza di cui all'articolo 2 del decreto-legislativo 17 luglio 1947, n. 691 (articolo 3 del disegno di legge n. 899).

* * *

Come è stato ampiamente chiarito nella discussione alle Commissioni riunite (principalmente nella seduta del 27 novembre 1980) le materie dei punti *a*) e *b*) sono strettamente collegate nel senso che la parificazione della disciplina penale per le attività imprenditoriali delle banche, nonostante la loro differente struttura soggettiva (enti privati, di interesse pubblico o pubblici), deriva, oltre che da evidenti considerazioni sulla natura e gli strumenti operativi delle normali attività creditizie, dalla prescrizione comunitaria sulla imprenditorialità e sul regime dell'autorizzazione.

Sebbene la distinzione tra diritto privato e pubblico diventi ogni giorno più problematica e rischi di tradursi in un continuo giuoco di equivoci ed inganni, dovrebbe essere pacifico che già nel vigente ordinamento positivo tutti gli istituti bancari, compresi quelli soggettivamente pubblici, svolgono la loro normale attività imprenditoriale (raccolta del risparmio ed esercizio del credito) in concorrenza paritaria fra loro e utilizzando normali strumenti negoziali di diritto privato (operazioni bancarie tipiche o accessorie).

Invece, sulla riconducibilità delle attività creditizie alla sfera privata son sorti molteplici dubbi, che vengono alimentati (oltre che dalle differenti qualificazioni soggettive degli enti bancari): dal testo dell'articolo 1 della legge n. 141 del 1938, che definisce le

funzioni creditizie di interesse pubblico; dai molteplici controlli pubblici di direzione e di supremazia che — appunto per garantire l'interesse pubblico al corretto funzionamento del mercato creditizio o, più genericamente, per realizzare, attraverso le opportune prescrizioni alle banche, le strategie di governo del settore — la legge predispone, sia sul finanziamento degli istituti sia sulla gestione delle attività imprenditoriali; dall'attribuzione di compiti di immediato rilievo pubblico (di banche agenti, di gestione del credito agevolato eccetera) e da tutti gli altri possibili argomenti cui dà apparenza di rilievo scientifico proprio la problematicità di ogni distinzione tra diritto privato e diritto pubblico.

Ma, se si analizza, oltre la suggestione della dizione letterale, il significato della espressione « funzione di interesse pubblico » risulta evidente la dialettica fra il momento privato dell'attività imprenditoriale creditizia che ha per oggetto le ordinarie operazioni bancarie e quello pubblico, che — per quanto interessa nel contesto del testo legislativo in esame — riguarda soltanto il sistema pubblico dei controlli (non riguarda invece le funzioni pubbliche, diverse dalle normali attività creditizie, attribuite alle banche, perchè la disciplina penale del testo sanziona soltanto le attività normali ed è sistematicamente più corretto che le sanzioni penali specifiche per le attività particolari vengano inserite nei testi che le disciplinano).

* * *

Così correttamente delimitata, l'analisi del momento pubblico precisa che il sistema dei controlli e delle prescrizioni (preminentemente quelli che attengono alla liquidità) è, in massima parte, indirizzato alla tutela (degli interessi) dei privati che contrattano con le banche, poichè le crisi di liquidità o di altro genere — che i controlli pubblici debbono prevenire — comprometterebbero principalmente i diritti (certamente privati) dei clienti alla restituzione del denaro versato e rispettivamente al godimento di quello mutuato cui hanno titolo per le operazioni bancarie privatamente stipulato.

Soltanto l'alta incidenza sociale degli effetti di tali crisi — determinata soprattutto dal grandissimo numero di persone interessate — conferisce una precisa connotazione di interesse pubblico al corretto funzionamento del sistema creditizio e determina quindi per un comprensibile traslato terminologico, la sua qualifica come funzione di interesse pubblico. Ma, anche quando il sistema dei controlli è predisposto per raggiungere altri scopi di più tipico rilievo pubblico (per esempio controllo del mercato monetario) è giuridicamente determinante, oltre ogni discutibile attribuzione di significati normativi alle espressioni testuali, che l'ordinamento positivo non raggiunge tali scopi (pubblici) nè gestendo direttamente le attività creditizie con atti d'imperio (secondo la più compiuta qualificazione della sfera pubblica) nè rendendo pubblico il denaro delle banche: è infatti inequivoco che in tutte le possibili operazioni bancarie ordinarie il denaro, anche quando viene formalmente intestato all'ente bancario pubblico, deve essere destinato secondo i regolamenti interprivati cui, utilizzando *jure privatorum* i negozi bancari ordinari, le banche stesse e i loro clienti si sono obbligati.

* * *

Secondo una dialettica tra pubblico privato e sociale che la precedente legislazione aveva episodicamente realizzato e che la Costituzione (principalmente agli articoli 41, 63 e, per le funzioni creditizie, all'articolo 47) ha razionalizzato in prescrizioni generali di indirizzo per la legislazione futura, la libertà di iniziativa economica privata — per cui ogni soggetto privato può accedere alla gestione delle attività imprenditoriali che la legge non riserva a monopolio pubblico nel rispetto delle leggi che ne regolano l'esercizio — non contrasta nè con la concorrenza, negli stessi settori, di imprese pubbliche, nè con l'assoggettabilità delle attività imprenditoriali private al potere programmatorio pubblico.

La corretta lettura del testo costituzionale ha già chiarito la dialettica costituzionale tra iniziativa (e proprietà) privata, programma-

zione pubblica e utilità (o funzione) sociale: l'iniziativa (e la proprietà) privata non è garantita come diritto costituzionale primario, ma solo strumentalmente ove non contrasti e favorisca la realizzazione dei valori fondamentali della persona umana (utilità o funzione sociale). Tale funzione può essere però garantita soltanto dalla legge, attraverso « programmi e controlli » che si sono storicamente realizzati con i tradizionali strumenti negativi dei divieti, ma, più ampiamente, con le nuove fattispecie premiali (o incentivanti): in queste la legge collega al fatto auspicato un effetto vantaggioso per il privato che lo compie; ma l'incentivazione a scopi pubblici della sua attività non ne esclude la qualifica privatistica.

L'articolo 47 della Costituzione (« la Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito ») richiama sostanzialmente e precisa per il settore creditizio la prescrizione generale dell'articolo 41, terzo comma, con una particolare accentuazione dell'impegno programmatorio che l'importanza e l'alto rilievo sociale della materia giustificano, senza tuttavia modificare la natura imprenditoriale privata dell'attività controllata.

La disciplina costituzionale del credito non si può invece collegare alla fattispecie d'iniziativa pubblica (e sociale) *ex* articolo 43 della Costituzione, come è stato prospettato nel dibattito alle Commissioni, richiamando (sia pure in termini alquanto generici e solo genericamente suggestionanti) una recente autorevolissima giurisprudenza.

L'articolo 43 autorizza il legislatore ordinario (la legge può « riservare » o « trasferire ») ad assegnare le imprese o le categorie di imprese che lo stesso testo successivamente delimita o direttamente alla mano pubblica ovvero a quella sociale (comunità di lavoratori o di utenti) e non invece ad attribuirle alla sfera pubblica per poi concederne l'esercizio a imprenditori privati, i quali, invece, nei limiti segnati dall'articolo 41, hanno un diritto originario alla libertà di iniziativa economica.

Pertanto, non si può trarre dal vigente regime delle concessioni per l'inizio delle attività creditizie l'illazione che l'ordinamento legislativo vigente, avendo già applicato l'articolo 43 al settore creditizio, lo abbia devoluto alla mano pubblica e che perciò sia lo Stato legittimato a gestire tutto il credito o direttamente attraverso le banche pubbliche o indirettamente (ma sempre ad esso conferendo la caratteristica precisa del servizio pubblico) quando, in seguito alla concessione, ne affida l'esercizio ad istituti privati.

Ma, in tesi estrema (per prevenire ogni ulteriore polemica fuorviante che strumentalmente attribuisca alla giurisprudenza ordinaria un significato di limite morale alla sovranità della funzione legislativa) si deve chiarire che l'indicazione dei settori e degli interessi che legittimano *ex* articolo 43 la scelta legislativa della mano pubblica (o sociale) opera come limite e non come prescrizione programmatica. Ne deriva che:

1) il legislatore ordinario può operare la scelta pubblica (o sociale) soltanto entro i limiti indicati *ex* articolo 43 e pertanto tale scelta è costituzionalmente illegittima oltre tali limiti;

2) all'interno dei limiti che legittimano la scelta pubblica (o sociale) il legislatore ordinario può sempre scegliere liberamente ed è perciò costituzionalmente legittima anche la scelta dell'iniziativa privata.

* * *

Chiarito il quadro costituzionale e legislativo — nei limiti che interessano la funzione legislativa ordinaria quando, almeno parzialmente, si propone di razionalizzare e integrare la legislazione vigente — bisogna analizzare il significativo della direttiva CEE numero 77/780 del 12 dicembre 1977, chiarendo che gli Stati membri sono obbligati a introdurre le prescrizioni delle direttive comunitarie, adeguandole ai loro ordinamenti interni ma non a riprodurle meccanicamente (chè sarebbe peraltro tecnicamente problematico quando le direttive prescrivono indirizzi generali, ma non contengono norme specifiche).

La direttiva in esame prescrive:

1) il diritto di stabilimento;

2) il carattere di impresa delle attività degli enti creditizi;

3) l'assoggettamento di tali attività al regime dell'autorizzazione, da concedersi sulla base di requisiti oggettivi da predeterminare con legge (interna, che deve adeguarsi alle indicazioni formulate — con riferimento alla struttura dell'ente e alle qualità personali dei componenti e dei dirigenti — dalla stessa direttiva).

Poichè i significati dei punti 1) e 3) sono evidenti, bisogna chiarire che, nel linguaggio dei testi della CEE, il riferimento all'imprenditorialità e al carattere di impresa indica, come peraltro avviene nel nostro diritto interno, non qualsiasi attività economica organizzata, ma bensì un'attività caratterizzata dalla concorrenza paritaria fra diverse imprese e dall'utilizzazione dei normali negozi di diritto privato: quelle caratteristiche che, come si è visto, già in base alla corretta interpretazione della nostra legislazione interna, contrassegnano le attività creditizie, anche quando sono svolte da banche pubbliche o di interesse pubblico. Perciò, l'articolo 1, numero 1), del testo proposto dalle Commissioni riunite, giustamente esplicita che le caratteristiche di imprenditorialità debbono essere indipendenti dalla natura pubblica o privata degli enti.

La *ratio* e il significato normativo della delega sono evidenti e vengono esplicitati soprattutto dal successivo articolo 2, dove si prescrive che (anche agli effetti della legge penale) gli atti posti in essere nell'esercizio dell'attività di impresa sono considerati atti di diritto privato, a prescindere dalla qualificazione giuridica degli enti.

Alle considerazioni giuridiche sulla natura privatistica della normale attività creditizia bisogna aggiungere — esplicitandola con chiarezza — la volontà politica di evitare che le operazioni bancarie, le quali importano, per la loro funzione tipica e sostanziale, iniziativa imprenditoriale, discrezionalità economica e rischio, vengano penalmente sanzionate con le fattispecie — soprattutto peculato per distrazione e interesse privato in atti di ufficio — che tutelano gli interessi — del tutto diversi — relativi alla destinazione del pubblico denaro, alla formazione degli atti pubblici e comunque alle funzioni propriamente pubbliche (quando l'ordinamento conferisce ad un soggetto — pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio — il potere di perseguire un interesse o di raggiungere uno scopo che assume formalmente come pubblici).

Questa giurisprudenza ha adempio ad un ruolo apprezzabilissimo di supplenza, contrastando (anche se non sempre con la dovuta coerenza e coordinazione) alcune operazioni disoneste che la legge e le convenzioni non scritte di correttezza bancaria avrebbero dovuto prevenire o reprimere.

Ma essa, colpendo con sanzioni improprie fatti ed attività di natura diversa rispetto alle fattispecie cui strutturalmente si riferiscono, può determinare un condizionamento egualmente improprio — a lungo andare paralizzante e che perciò la nuova legge vuole evitare — sulle scelte, le iniziative, le dinamiche di mercato e le capacità decisionali di un'attività imprenditoriale, che, senza le progettate correzioni legislative, si sarebbe inevitabilmente adeguata ai ritmi e alle cautele formali — per essa inconcepibili — dei procedimenti pubblici amministrativi.

Pertanto, al di fuori di ogni considerazione sui fatti che diedero occasione agli originari progetti, la volontà politica delle Commissioni consiste nella formazione di una disciplina delle attività imprenditoriali creditizie unitaria e più adeguata, oltre che al loro carattere privatistico, ai reali interessi che in questa materia le sanzioni amministrativa e penale debbono tutelare.

* * *

La prescrizione del regime delle autorizzazioni è chiara, semplice e profondamente innovativa rispetto all'ordinamento vigente.

Anche se può essere politicamente sensata la preoccupazione che il regime prescritto dalla direttiva CEE allenti pericolosamente il controllo sulla nascita di nuove iniziative bancarie, che, pure avendo i requisiti pre-

scritti dalla legge, potrebbero turbare — anche per il loro grande numero — il funzionamento del mercato creditizio, il contenuto della delega è chiaro e si articola nei seguenti punti:

1) l'inizio di nuove imprese bancarie è assoggettato al regime delle autorizzazioni (articolo 1, numero 1);

2) competente a concedere l'autorizzazione è la Banca d'Italia. Ma, nonostante l'ampia discrezionalità con cui abitualmente tale banca esercita i suoi poteri, l'autorizzazione deve essere collegata unicamente alla presenza dei requisiti oggettivi indicati dalla legge (principalmente, secondo i criteri formulati al numero 2 dell'articolo 1). Pertanto la Banca d'Italia deve concedere obbligatoriamente l'autorizzazione quando accerta la presenza dei requisiti di legge e negarla quando non ricorrono;

3) di riscontro, il diniego deve essere motivato evidentemente dalla mancanza e deficienza dei requisiti di legge e notificato al richiedente nei termini previsti dalla direttiva comunitaria (articolo 1, numero 3);

4) dove non si sia provveduto entro tali termini si determina la formazione del silenzio-rifiuto impugnabile secondo i princìpi del nostro ordinamento interno;

5) si prescrive un collegamento permanente tra la presenza dei requisiti di legge e tutto lo svolgimento dell'attività creditizia con la conseguenza che la successiva perdita dei requisiti impone una decisione predeterminata per legge (articolo 1, numero 3), incidente sulla continuazione dell'attività.

* * *

Sul contenuto dei requisiti si deve precisare che essi riguardano:

1) l'esperienza, che deve essere adeguata sia alle dimensioni e all'ambito operativo dell'ente sia alla carica che il soggetto deve rivestire;

2) l'onorabilità: questa si desume in positivo dalla presenza di quelle qualità che diano affidamento per una corretta gestione dell'attività bancaria futura; in negativo, dalla mancanza di quei precedenti penali che invece renderebbero dubbia la previsione di correttezza futura.

Il decreto delegato deve stabilire i casi che escludono automaticamente i requisiti dell'esperienza e dell'onorabilità (tra questi debbono essere obbligatoriamente comprese le fattispecie di interdizione legale e di interdizione temporanea dagli uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese). Deve indicare inoltre specificatamente le altre fattispecie di esclusione automatica dei requisiti in esame in relazione alla natura del reato e all'entità della pena inflitta (purchè in via definitiva): tra queste fattispecie ostative debbono rientrare, sia pure con le specificazioni che il legislatore delegato riterrà più opportune, i reati indicati nel titolo VIII del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, e successive modificazioni e integrazioni e quelli contro la pubblica amministrazione, contro la fede pubblica o contro il patrimonio.

L'articolo 1, numero 2), integrando la prescrizione della direttiva comunitaria in conformità agli indirizzi costituzionali che privilegiano la cooperazione e la mutualità, prescrive esplicitamente che, con riferimento alle imprese dove questi valori si realizzano più significativamente (casse rurali e artigiane e imprese creditizie di ridotte dimensioni e a carattere locale) i requisiti per l'autorizzazione debbono essere rapportati alle peculiarità strutturali ed operative dell'ente. Scopo della disposizione non è soltanto quello di evitare che una troppo rigorosa e automatica applicazione delle disposizioni generali a tali organismi ne aggravi la conduzione e ne snaturi la funzione. La dizione « in modo di agevolarne il carattere di mutualità e le finalità sociali » prescrive al legislatore ordinario un preciso indirizzo di favore, da tradursi nella concreta normativa delegata per le indicate categorie di imprese.

* * *

Al diritto di stabilimento provvedono i numeri 5), 6) e 7) dell'articolo 1 con criteri compiutamente aderenti alle prescrizioni delle direttive comunitarie.

Vi provvede pure il terzo comma dell'articolo 2, dove prescrive che il legislatore delegato deve definire legislativamente (con norme aventi valore di legge ordinaria) la raccolta del risparmio e l'esercizio del credito (nello stesso testo precisati) « come attività commerciali ai sensi dell'articolo 2195 del codice civile », le quali mantengono sempre tale qualifica nonostante i controlli pubblici e la natura giuridica degli enti che le esercitano. Nonostante alcune critiche negative, si è preferito mantenere l'indicazione dello scopo cui tende tale prescrizione (« al fine di eliminare dall'ordinamento creditizio nazionale distorsioni e incertezze interpretative ») perchè questa proposizione deve pur segnare, definendoli con lo scopo, l'estensione e i limiti del potere delegato conferito al Governo.

* * *

Il titolo II conferisce al Governo delega per riordinare le disposizioni in materia creditizia recanti sanzioni amministrative e disciplinari.

L'articolo 3 indica analiticamente i settori e le finalità per i quali è conferita la delega:

numero 1): pene pecuniarie comminate dal titolo VIII del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, e successive modificazioni e integrazioni, le quali debbono essere opportunamente rivalutate;

numero 2): sanzioni amministrative previste dal citato titolo VIII e da altri testi legislativi, le quali debbono essere riordinate su basi di uniformità;

numero 3): sanzioni amministrative di cui al capo IX del testo unico delle leggi sulle Casse rurali ed artigiane approvato con regio decreto 26 agosto 1937, n. 1706, e successive modificazioni, le quali debbono essere riordinate;

numero 4): disposizioni in materia di recidiva di cui al medesimo titolo VIII del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, e successive modificazioni e integrazioni, le quali debbono essere modificate.

Come indica il primo comma dell'articolo 3 le modifiche debbono essere apportate sulla base dei princìpi e criteri direttivi che analiticamente esplicitano i successivi articoli 4, 5, 6, 7, 8, e 9.

L'articolo 4 prescrive il mantenimento della distinzione fra le due fattispecie di infrazioni al primo comma espressamente indicate, per la diversa consistenza dei beni giuridici tutelati, e precisa il *quantum* delle nuove pene pecuniarie da irrogare per le infrazioni di cui alla lettera *a*) dell'articolo 87 del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, e successive modificazioni e integrazioni (da un minimo di lire 200.000 fino ad un massimo di lire 2.000.000) e rispettivamente per quelle di cui alla lettera *b*) (da un minimo di lire un milione fino ad un massimo di lire dieci milioni) (secondo comma) nonchè per l'invio alla Banca d'Italia di dati inesatti nelle comunicazioni di legge, che dovrà essere configurato come infrazione autonoma (a sè stante) da un minimo di lire 500.000 ad un massimo di lire 5.000.000) (terzo comma). Il quarto comma prescrive l'assoggettamento a quest'ultima pena per « chi violi le disposizioni che disciplinano l'emissione di assegni circolari e l'esercizio del credito pignoratizio ».

Il sesto comma rivaluta (da lire un milione a lire 10 milioni) la pena pecuniaria prevista a carico dei commissari straordinari, dei commissari liquidatori e dei membri dei comitati di sorveglianza per infrazioni alle disposizioni del titolo VII del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375.

Il quinto comma prescrive che:

a) deve restare ferma la responsabilità civile degli enti creditizi in relazione all'applicazione di tutte le predette pene pecuniarie;

b) gli enti che le hanno pagate sono obbligati ad esercitare il diritto di rivalsa nei confronti delle persone responsabili dell'infrazione;

c) tra le categorie dei soggetti cui le pene medesime possono essere applicate debbono essere compresi gli amministratori.

Anche gli articoli 5 e 6, secondo comma, prescrivono criteri per le rivalutazioni delle pene pecuniarie relative a fattispecie di infrazioni già vigenti; ma l'articolo 6, primo

comma, prescrive che la disciplina per le infrazioni ivi indicate debba essere riordinata in modo da evitare per lo stesso fatto duplicazioni di pena.

L'articolo 7 prescrive, al primo comma, che il termine per l'applicazione della recidiva di cui all'articolo 89 del regio decreto-legge n. 375 del 1936, attualmente di un anno, essendo inadeguato, per eccessiva brevità, ai tempi tecnici occorrenti per l'accertamento e la valutazione delle infrazioni, venga aumentato a tre anni.

Il secondo comma prescrive che, mentre la recidiva semplice nella predetta infrazione non produce sanzioni ulteriori, quella reiterata interessi il requisito della onorabilità già descritto nell'articolo 1: pertanto il legislatore delegato dovrà collegarvi le opportune sanzioni aggiuntive della decadenza dalle cariche ricoperte o del divieto di accedere a quelle di amministratore, sindaco o direttore generale degli enti creditizi (in considerazione della gravità della recidiva e di altri elementi che influiscono sulla onorabilità si potranno prevedere diverse articolazioni di tali sanzioni).

Al pari dell'articolo 8, che coordina con la nuova normativa la procedura relativa alle infrazioni le disposizioni del citato titolo VIII, anche l'articolo 9 prescrive il mantenimento della procedura prevista dall'articolo 91 del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, con gli aggiornamenti necessitati dalle modifiche apportate, con il decreto delegato, a quel testo legislativo. Però il secondo comma aggiunge che debbono essere, sempre con decreto delegato, individuati i soggetti nei cui confronti la disposizione troverà applicazione.

In tal modo si razionalizzerà legislativamente il sistema dei provvedimenti disciplinari che evidentemente dovranno essere rapportati proporzionalmente alla reale dimensione dei poteri imprenditoriali e funzionali dei soggetti.

* * *

Il titolo III, che ha per oggetto il « riordino di disposizioni penali in materia creditizia », non conferisce delega, onde tale disciplina deve essere direttamente votata dal Parlamento.

L'introduzione nel medesimo testo di due distinti procedimenti legislativi i cui contenuti sono sorretti dalla medesima *ratio* di riforma può sembrare discutibile; ma molteplici ragioni pratiche — soprattutto l'esigenza di varare rapidamente una legislazione penale delle attività imprenditoriali creditizie di cui sono stati già definiti analiticamente i contenuti normativi — hanno consigliato di accettare tale duplicità.

Bisogna però ribadire che le norme del titolo III derivano dalle precedenti considerazioni sulla natura e gli scopi dell'attività imprenditoriale creditizia e rappresentano, come è stato ampiamente chiarito nella discussione alle Commissioni riunite, la coerente applicazione, nel settore penale, delle principali prescrizioni comunitarie sulle caratteristiche di quella attività.

La norma più significativa — che dovrà assumere il ruolo di sanzione penale generale per la tutela della corretta gestione ordinaria del credito in tutte le attività imprenditoriali creditizie da qualsiasi ente bancario esercitate — è quella contenuta al primo comma dell'articolo 10.

Sugli scopi della norma e l'oggetto della tutela penale si è discusso se sia preferibile sanzionare penalmente la concessione fraudolenta del credito ovvero soltanto la falsificazione (diretta o indiretta, attraverso l'uso consapevole di atti falsificati) dei dati che fanno da supporto alla concessione, senza però interferire nel merito della decisione. Anche a parere personale del relatore il controllo della corretta gestione del credito non deve esercitarsi soltanto con sanzioni giuridiche penali, perchè, accanto a queste, debbono pure operare, sia le obbligazioni e i regolamenti di diritto privato sia le consuetudini e le convenzioni non scritte sulla correttezza, le capacità e l'intuito imprenditoriale dei dirigenti bancari. Perciò sarebbe stato opportuno (in un testo che potrebbe costituire il primo articolo del futuro diritto penale dell'impresa) limitare la sanzione penale alla tutela della trasparenza e della fedeltà delle operazioni bancarie in modo da distinguere la responsabilità penale — ove, allo scopo di conseguire un illecito vantaggio con danno dell'istituto, si falsifichino i dati

o si faccia scientemente uso di dati falsificati che si assumono a fondamento della concessione del credito — dal merito che impegnerebbe discrezionalità e responsabilità di altro genere.

La maggioranza ha però preferito l'attuale testo predisponendo una fattispecie penale (reclusione da uno a cinque anni e multa da uno a tre milioni) i cui elementi qualificanti sono i seguenti:

1) assunzione nell'istruttoria o nella decisione relative alla concessione di un credito di fatti non rispondenti al vero sulle condizioni economiche, patrimoniali e finanziarie del richiedente o sulle garanzie. Dovrebbe essere elementare — in base ai princìpi generali sul dolo che qui, come in ogni altra fattispecie penale non legislativamente indicata come colposa, debbono essere richiamati — l'osservazione che l'assunzione deve essere cosciente e volontaria e quindi riconducibile alla diretta falsificazione o all'uso sciente di dati falsificati. Ma l'uso dell'espressione « fraudolentemente » impone ulteriori precisazioni che saranno svolte al numero 4);

2) l'ingiusto profitto procurato a sè o ad altri. È evidente che il dirigente deve istituzionalmente perseguire soltanto l'interesse dell'ente e che pertanto l'elemento in esame si realizza quando nel procedimento deliberativo si inserisce l'indicato scopo anomalo e contrastante con l'interesse istituzionale;

3) il danno per la banca, comunque (anche se non voluto e, in ipotesi estrema, neppure previsto) obiettivamente derivante dall'operazione creditizia strumentalizzata;

4) l'operazione deve essere svolta fraudolentemente. Sul significato di questa espressione, già comune nei testi di legislazione penale economica (articoli 2628 e 2629 del codice civile) sono sorte molteplici polemiche interpretative. Nell'articolo 10, primo comma, del testo proposto dalle Commissioni riunite, essa serve per qualificare l'intera fattispecie; nel senso che l'assunzione non deve essere soltanto falsa (*sciente immutatio veri* o utilizzazione di dati falsificati) ma deve consistere nella strumentalizzazione del credito in contrasto con tutte le norme, i criteri, le convenzioni e le consuetudini che ne regolano la corretta gestione.

L'ingiusto profitto è componente caratterizzante ma non esaustiva di tale strumentalizzazione.

Certamente, non dovendo il legislatore prevedere in quella precettiva tutte le possibili fattispecie concrete, un compito assai importante — appunto di adeguamento del precetto alle peculiarità molteplici e imprevedibili delle situazioni concrete — viene affidato alla giurisprudenza. Ma la *voluntas legis* consiste nella chiara prescrizione di efficacia che collega l'effetto sanzione alla presenza di tutti i requisiti della fattispecie precettiva.

La sanzione si applica ai soggetti — amministratori, direttori, dirigenti, commissari straordinari e liquidatori — che hanno un effettivo potere decisionale.

Sono chiari i significati dei commi secondo e quarto. Il primo sanziona la commissione di atti idonei e diretti in modo non equivoco ad ostacolare il controllo interno e prescrive il requisito della fraudolenza, nel significato poc'anzi indicato. Il secondo (quarto comma) esaurisce la fattispecie nella descrizione del fatto — « espongono fatti non rispondenti al vero... o nascondono in tutto o in parte fatti . . . » — e dello scopo (dolo specifico) al fine di ostacolare la funzione di vigilanza (della Banca d'Italia).

Anche l'omissione dei doveri di sorveglianza e controllo è penalmente sanzionata dal terzo comma con apposita norma che, come opportunamente chiarisce il testo, si applica « fuori dei casi di concorso », però « quando abbia favorito il compimento del reato previsto al primo comma ».

Evidentemente la *ratio* dei commi secondo, terzo e quarto, pur se opera diversamente nelle varie ipotesi, consiste nella tutela del corretto funzionamento di tutti i meccanismi e i procedimenti di controllo predisposti per realizzare l'interesse pubblico per il credito, prescritto dall'articolo 47 della Costituzione, come indirizzo generale per tutta la legislazione ordinaria.

L'ultimo comma prevede un (normale, fino a un terzo) aumento di pena per i dirigenti di aziende o istituti di credito pubblico. L'obiezione che, con tale aumento, si contraddice alla parificazione delle attività imprenditoriali bancarie — proprio nello stesso testo legislativo che la esplicita e la estende agli effetti penali — è sostanzialmente inconsistente; infatti, la distinzione della forma soggettiva e i diversi assetti sostanziali degli interessi che implica la diversa natura dell'ente non sono suficienti per qualificare diversamente la struttura di attività imprenditoriali uguali; ma possono determinare un aumento ordinario di pena dove un certo tipo di interesse pubblico diretto è preminente.

* * *

Gli articoli 11, 12 e 13 precisano e integrano le disposizioni penali vigenti sostituendo gli articoli 92, 93 e 94 del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375.

A proposito dell'articolo 13 si è già precedentemente accennato che l'articolo 3 del disegno di legge n. 899 prevede che il Governatore della Banca d'Italia venga esentato dall'obbligo del rapporto « previsto dall'articolo 2 del codice di procedura penale per i reati dei quali ha notizia in relazione alle funzioni di vigilanza di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 17 luglio 1947, n. 691 ».

Nella discussione delle Commissioni riunite e a parere personale del relatore i motivi di tale proposta sono apparsi apprezzabili.

La vigilanza della Banca d'Italia riguarda istituzionalmente la liquidità e non l'accertamento dei reati che è compito della magistratura e della polizia. L'obbligo della denuncia aggrava i procedimenti e distorce il significato dei controlli ispettivi, determinando anche un atteggiamento di chiusura e di difesa delle persone ispezionate che contrasta con la prassi di collaborazione mantenuta finora.

Ma altre ragioni — soprattutto il rispetto del principio di uguaglianza di fronte alla legge — hanno convinto le Commissioni a rigettare la proposta limitando la riforma all'aumento di pena per la violazione dell'obbligo del segreto prescritto dall'articolo 10.

L'articolo 14, sostituendo l'articolo 96 del regio decreto-legge n. 375 del 1936, punisce con la reclusione da 6 mesi a 4 anni e con la multa da 1 a 5 milioni quattro fattispecie di abusivo svolgimento di attività bancaria — raccolta del risparmio per il pubblico sotto qualsiasi forma; abuso di denominazioni che ingannino il pubblico sull'esistenza di una legittima attività bancaria, quando questa non esiste; svolgimento abusivo di attività bancarie, anche accessorie; stipula di contratti e compimento di operazioni riferibili ad una apparente banca.

I commi terzo e quarto prevedono le sanzioni accessorie obbligatorie. Il quinto comma precisa, ai fini dello stesso articolo, che « non costituisce raccolta di risparmio tra il pubblico » — e quindi non può venire sanzionata con le pene da esso previste — « la concessione di prestiti effettuati da amministratori alle società amministrate da soci e dipendenti alle società di appartenenza ovvero tra società collegate ».

La precisazione serve ad evitare dubbi applicativi su operazioni di mutuo che, anche quando vengano reiterate, rientrano nella fisiologia dei rapporti societari.

* * *

L'articolo 15 prescrive che, quando gli enti pubblici economici di cui al regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, siano stati sottoposti alla procedura della liquidazione coatta amministrativa, lo stato di insolvenza può essere accertato anche nei loro confronti, — evidentemente con tutte le conseguenze, anche di carattere penale.

Il significato e la *ratio* della riforma sono evidenti dovendosi evitare ogni privilegio (che importerebbe anche l'esenzione da responsabilità penali) per gli imprenditori e i dirigenti pubblici che hanno causato la insolvenza. Per realizzare pienamente questa esigenza si è proposto (con emendamenti respinti dalle Commissioni) che lo stato di insolvenza degli enti in esame venisse in ogni caso dichiarato, senza condizionarlo alla procedura di liquidazione coatta. Ma la

maggioranza ha esattamente ritenuto che non si possa — come avverrebbe se l'emendamento venisse accolto — condizionare al riconoscimento (obbligatorio) dell'insolvenza la scelta fra le possibili strategie pubbliche di intervento nelle molteplici situazioni di crisi, in tal modo rendendo obbligatoria la liquidazione anche quando l'interesse generale consiglia soluzioni diverse. La preminenza di questo interesse giustifica il sacrificio — in sè indubbiamente cospicuo — del principio di eguaglianza nelle situazioni di insolvenza.

* * *

Come è puntualmente avvenuto ad ogni nuovo progetto di riforma parziale, anche la presente sarà negativamente criticata perchè apporta una ulteriore frammentazione legislativa e accentua la plurinomia in un settore, che — per la delicatezza, l'importanza e la grandissima diffusione degli interessi che coinvolge e in obbedienza alle prescrizioni costituzionali dell'articolo 47 — dovrebbe essere riformato organicamente con una nuova legislazione coerente e unitaria. Sarebbe agevole contrapporre a tali critiche le reali motivazioni (che trascendono la scarsa vocazione culturale alla legislazione della classe politica italiana) per cui, in un'epoca caratterizzata da grave conflittualità emergente e da accentuata mobilità sociale come l'attuale, è oltremodo problematica la realizzazione di grandi ed organici progetti riformatori. Ma bisogna pure riconoscere che, nella presente materia e per tutto il diritto dell'impresa, sarebbe razionalmente indilazionabile (anche se è in pratica oltremodo problematico) predisporre — e su di esso sollecitare il più vasto dibattito politico e culturale — un progetto tale da riportare chiarezza normativa e interpretativa nel controllo giuridico dell'economia.

Nei limiti segnati dal contenuto degli originari progetti e dell'esigenza di non dilazionare eccessivamente una riforma che le principali forze politiche considerano urgente, le Commissioni hanno cercato di riportare a razionalità la disciplina civile e sanzionatoria delle attività imprenditoriali creditizie, con la consapevolezza di scrivere le prime norme del futuro diritto civile e penale dell'impresa (anche se la proposta — già formulata in un disegno di legge presentato alla Camera dei deputati e avanzata tardivamente con un emendamento respinto dalle Commissioni — di aggiungere al testo in esame una nuova disciplina penale generale delle imprese è apparsa eccessiva rispetto al limitato contesto dell'attuale riforma).

Si è esplicitata l'idea guida che le normali attività imprenditoriali creditizie hanno natura privata quando tutti i soggetti operanti nel settore — nonostante la loro diversa natura di enti pubblici o privati — le svolgono in concorrenza paritaria fra loro e utilizzando i normali strumenti negoziali di diritto privato. Da essa si è desunta, con ineccepibile coerenza razionale, la separazione fra la legislazione sanzionatoria delle attività imprenditoriali, che è stata parificata e adeguata agli interessi (uniformi) che deve tutelare e quella che attiene alla struttura e alla organizzazione interna delle banche, che non è stata riformata e che deve pertanto articolarsi secondo le diversità formali e i diversi assetti di interesse che derivano dalla natura pubblica o privata.

Questi indirizzi derivano dalla corretta lettura dei testi costituzionali e delle prescrizioni delle direttive CEE. Ma implicano anche una scelta politica, dalla quale in futuro si dovrebbero desumere, anche in altri settori e per nuove iniziative legislative, tutte le indispensabili conseguenze razionali. Sarebbe invece contrario allo spirito e al significato di questo testo se il groviglio dei contrastanti interessi, emergenti o dissimulati — che finora la plurinomia legislativa e giurisprudenziale ha avvelenato di incertezze e di equivoci — facesse allontanare il legislatore futuro dalla scelta di coerenza che si è qui cercato di realizzare.

Con l'approvazione del testo proposto dalle Commissioni riunite si richiede infine l'assorbimento dei disegni di legge nn. 789, 899, 976.

Coco, *relatore*

PARERI DELLA 1ª COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

a) **sul disegno di legge n. 789**

(Estensore BRANCA)

16 luglio 1980

La Commissione, esaminato il disegno di legge, esprime parere favorevole.

---

b) **sul disegno di legge n. 899**

(Estensore VITALONE)

16 luglio 1980

La Commissione, esaminato il disegno di legge, esprime, a maggioranza, parere favorevole.

Parere contrario esprime il senatore Vitalone rilevando che l'articolo 3 può violare il princìpio di eguaglianza e quello di obbligatorietà dell'azione penale e comunque crea un potere del Governatore della Banca d'Italia che è sottratto — caso unico nell'intero ordinamento — a qualunque forma di vigilanza.

---

c) **sul disegno di legge n. 976**

(Estensore MANCINO)

16 luglio 1980

La Commissione, esaminato il disegno di legge, esprime parere favorevole.

PARERI DELLA 5ª COMMISSIONE PERMANENTE
(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO, PARTECIPAZIONI STATALI)

sui disegni di legge nn. 789, 899 e 976

(Estensore CAROLLO)

22 luglio 1980

La Commissione, esaminati i disegni di legge, per quanto di propria competenza, esprime parere favorevole.

PARERI DELLA GIUNTA PER GLI AFFARI DELLE COMUNITA' EUROPEE

(Estensore SCELBA)

a) **sul disegno di legge n. 789**

7 maggio 1980

La Giunta, premesso:

che il disegno di legge tende in sostanza ad eguagliare il trattamento penale riservato agli enti bancari di diritto pubblico a quello previsto per gli enti di diritto privato;

che le norme previste non contrastano con i Trattati istitutivi della Comunità Europea e con la prima Direttiva del Consiglio delle Comunità Europee del 12 dicembre 1977 n. 77/780/CEE, relativa al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti l'accesso all'attività degli enti creditizi ed il suo esercizio;

che la materia considerata dal disegno di legge, rientra nell'ambito esclusivo della legislazione nazionale;

premesso quanto sopra:

la Giunta per gli affari delle Comunità europee, per quanto di sua competenza, non si oppone all'ulteriore corso del provvedimento e chiede, ai sensi dell'articolo 39, ultimo comma, del Regolamento, che il presente parere venga stampato in allegato alla relazione della Commissione di merito per l'Assemblea.

---

b) **sul disegno di legge n. 899**

7 maggio 1980

La Giunta, premesso:

che il disegno di legge tende in sostanza ad eguagliare il trattamento penale riservato agli enti bancari di diritto pubblico a quello previsto per gli enti di diritto privato;

che le norme previste non contrastano con i Trattati istitutivi della Comunità Europea e con la prima Direttiva del Consiglio delle Comunità Europee del 12 dicembre 1977 n. 77/780/CEE, relativa al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti l'accesso all'attività degli enti creditizi ed il suo esercizio;

che la materia considerata dal disegno di legge, rientra nell'ambito esclusivo della legislazione nazionale;

premesso quanto sopra:

la Giunta per gli affari delle Comunità europee, per quanto di sua competenza, non si oppone all'ulteriore corso del provvedimento e chiede, ai sensi dell'articolo 39, ultimo comma, del Regolamento, che il presente parere venga stampato in allegato alla relazione della Commissione di merito per l'Assemblea.

---

c) **sul disegno di legge n. 976**

17 luglio 1980

La Giunta per gli affari delle Comunità europee, per quanto di sua competenza, esprime parere favorevole al disegno di legge. Tenuto conto peraltro di quanto deciso dall'Assemblea nella seduta del 16 luglio in sede di approvazione del disegno di legge n. 554, è del parere che l'ultimo comma dell'articolo 1 debba essere modificato nel senso di sottoporre preventivamente i decreti delegati al parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia, anzichè a quello di una Commissione bicamerale, così come proposto, e chiede, ai sensi dell'articolo 39, ultimo comma, del Regolamento, che il presente parere venga stampato in allegato alla relazione della Commissione di merito per l'Assemblea.

DISEGNO DI LEGGE

TESTO PROPOSTO DALLE COMMISSIONI RIUNITE

Delega al Governo per l'attuazione della direttiva comunitaria n. 77/780 e per il riordino di talune disposizioni in materia creditizia

TITOLO I

ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA N. 77/780 ADOTTATA DAL CONSIGLIO DELLE COMUNITÀ ECONOMICHE EUROPEE

Art. 1.

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, con norme aventi valore di legge ordinaria, 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 princìpi 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 a' 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;

2) 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, tali requisiti devono essere rapportati alle peculiarità strutturali ed operative dell'ente, in modo da agevolarne il carattere di mutualità e le

(Segue: *Testo proposto dalle Commissioni riunite*)

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 del diniego di autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria e notifica del diniego stesso al richiedente nei termini previsti dalla Direttiva comunitaria; formazione del silenzio-rifiuto impugnabile ove non si sia provveduto entro tali termini;

5) applicazione, all'apertura di succursali di enti creditizi aventi sede sociale in altro Stato membro della Comunità, delle norme concernenti le 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.

(Segue: *Testo proposto dalle Commissioni riunite*)

Art. 2.

Ad ogni effetto di legge, anche penale, gli atti posti in essere da amministratori, direttori, dirigenti, dipendenti, commissari straordinari, liquidatori, membri degli organi di sorveglianza delle aziende ed istituti di credito nell'esercizio delle attività di impresa sono considerati atti di diritto privato, a prescindere dalla qualificazione giuridica degli enti di appartenenza.

Nell'esercizio delle attività di impresa di cui al comma precedente gli amministratori, direttori, dirigenti, dipendenti e sindaci delle aziende ed istituti di credito non sono pubblici ufficiali nè incaricati di pubblico servizio.

Al fine di eliminare dall'ordinamento creditizio nazionale distorsioni od incertezze interpretative che si ripercuoterebbero su un mercato bancario allargato a seguito dell'attuazione della Direttiva di cui all'articolo precedente, il Governo della Repubblca è delegato ad emanare norme aventi valore di legge ordinaria che definiscano la raccolta del risparmio tra il pubblico sotto ogni forma e l'esercizio del credito di cui all'articolo 1, primo comma, del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, e successive modificazioni e integrazioni, come attività commerciali ai sensi dell'articolo 2195 del codice civile sottoposte ai controlli previsti dal suddetto decreto-legge n. 375 del 1936, a prescindere dalla natura giuridica degli enti che la esercitano.

TITOLO II

RIORDINO DELLE DISPOSIZIONI IN MATERIA CREDITIZIA RECANTI SANZIONI AMMINISTRATIVE E DISCIPLINARI

Art. 3.

Il Governo della Repubblica, allo stesso fine enunciato nel precedente articolo 2, è delegato ad emanare, attenendosi ai princìpi

(Segue: *Testo proposto dalle Commissioni riunite*)

e criteri direttivi indicati nel presente titolo, norme aventi valore di legge ordinaria che chiariscano, aggiornino e modifichino il testo delle disposizioni recanti sanzioni di natura amministrativa e disciplinare del titolo VIII del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, e successive modificazioni e integrazioni, in modo da:

1) rivalutare le pene pecuniarie comminate dal predetto titolo VIII;

2) riordinare su basi di uniformità il regime sanzionatorio amministrativo previsto nel citato titolo VIII, nonchè nel regio decreto-legge 7 ottobre 1923, n. 2283, e successive modificazioni, in materia di assegni circolari e nel regio decreto 25 maggio 1939, n. 1279, riguardante l'esercizio del credito pignoratizio;

3) riordinare le disposizioni che recano sanzioni amministrative di cui al capo IX del testo unico approvato con regio decreto 26 agosto 1937, n. 1706, e successive modificazioni;

4) modificare le disposizioni in materia di recidiva di cui al medesimo titolo VIII del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, e successive modificazioni e integrazioni.

Art. 4.

Dovrà essere mantenuta la distinzione tra le pene pecuniarie previste nella lettera *a*) dell'articolo 87 del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, e successive modificazioni e integrazioni, per il mancato invio dei bilanci, situazioni, verbali e dati da inviare alla Banca d'Italia e l'inosservanza delle altre norme prescritte dagli articoli 31, 37 e 42 dello stesso regio decreto-legge, e le altre pene pecuniarie previste nella successiva lettera *b*) per l'inosservanza o la mancata esecuzione delle disposizioni generali e particolari che la Banca d'Italia ha facoltà di impartire in base agli articoli 32, 33, 34, 35, 39 e 61, comma terzo, 72, comma secon-

(Segue: *Testo proposto dalle Commissioni riunite*)

do, e per infrazioni al disposto degli articoli 28, 30, 53 e 60 del medesimo regio decreto-legge.

La pena pecuniaria per le infrazioni di cui alla citata lettera *a*) dell'articolo 87 andrà elevata da un minimo di lire 200.000 fino al massimo di lire 2.000.000; la pena pecuniaria per le infrazioni di cui alla successiva lettera *b*) andrà elevata da un minimo di lire 1.000.000 fino al massimo di lire 10.000.000.

L'invio alla Banca d'Italia di dati inesatti nelle comunicazioni previste dagli articoli 31, 37 e 42 del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, e successive modificazioni e integrazioni, dovrà essere configurato, sotto la lettera *b*), come infrazione a sè stante ed assoggettato a pena pecuniaria da un minimo di lire 500.000 fino ad un massimo di lire 5.000.000.

La stessa pena andrà prevista anche per chi violi le disposizioni che disciplinano la emissione degli assegni circolari e l'esercizio del credito pignoratizio.

Fermi rimanendo la vigente responsabilità civile degli enti creditizi in relazione all'applicazione delle suddette pene pecuniarie e l'obbligo per essi di esercitare il diritto di rivalsa nei confronti dei responsabili, andrà chiarito che tra le categorie di soggetti cui le pene medesime possono essere applicate sono compresi anche gli amministratori.

Andrà rivalutata da un minimo di lire 1.000.000 fino ad un massimo di lire 10.000.000 la pena pecuniaria prevista a carico dei commissari straordinari, dei commissari liquidatori e dei membri dei comitati di sorveglianza per infrazioni alle disposizioni del titolo VII del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, e successive modificazioni e integrazioni.

Art. 5.

La pena pecuniaria prevista per i sindaci degli enti creditizi ed i membri dei comi-

(Segue: *Testo proposto dalle Commissioni riunite*)

tati di sorveglianza di cui agli articoli 58 e 67 del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, e successive modificazioni e integrazioni, che violino le disposizioni dello stesso regio decreto-legge in quanto siano tenuti alla loro osservanza od a vigilare perchè siano osservate da altri, andrà aumentata da un minimo di lire 1.000.000 fino ad un massimo di lire 10.000.000.

Art. 6.

Le disposizioni sanzionatorie in atto contenute nel capo IX del testo unico approvato con regio decreto 26 agosto 1937, n. 1706, e successive modificazioni ed integrazioni, e da inquadrare nel titolo VIII del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, e successive modificazioni e integrazioni, andranno riordinate in modo che siano evitate duplicazioni di pena.

La pena andrà rivalutata da un minimo di lire 100.000 fino ad un massimo di lire 1.000.000 e ne dovrà essere prevista l'applicazione nei confronti di categorie di soggetti omogenee con quelle che risulteranno elencate nell'articolo 87 del predetto regio decreto-legge a seguito dell'attuazione della delega conferita con la presente legge.

Art. 7.

Il termine per l'applicazione della recidiva di cui all'articolo 89 del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, e successive modificazioni e integrazioni, è aumentato a tre anni.

In linea con le disposizioni in materia di onorabilità da introdurre in attuazione della delega di cui all'articolo 1, per i casi in cui la recidiva di cui al predetto articolo 89 sia reiterata dovranno essere previste le ipotesi della decadenza dalle cariche ricoperte o del divieto di accedere alle cariche di amministratore, sindaco o direttore generale di enti creditizi.

(Segue: *Testo proposto dalle Commissioni riunite*)

Art. 8.

La procedura relativa alle infrazioni delle disposizioni del titolo VIII del decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, e successive modificazioni e integrazioni, recanti pregiudizio al corretto svolgimento dell'attività creditizia andrà aggiornata tenendo conto delle modifiche intervenute rispetto all'originario testo dello stesso regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375.

Art. 9.

Andrà mantenuta, con gli aggiornamenti resi necessari dalle modifiche apportate al regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, e successive modificazioni e integrazioni, la procedura prevista nell'articolo 91 del regio decreto-legge medesimo che conferisce il potere di invitare gli enti creditizi interessati ad adottare provvedimenti disciplinari.

Andranno altresì individuate le categorie di soggetti nei cui confronti troverà applicazione la disposizione di cui al comma precedente.

TITOLO III

RIORDINO DI DISPOSIZIONI PENALI IN MATERIA CREDITIZIA

Art. 10.

Gli amministratori, i direttori, i dirigenti, 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 relative 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 re-

(Segue: *Testo proposto dalle Commissioni riunite*)

clusione da uno a cinque anni e con la multa da uno a tre milioni di lire.

I soggetti di cui al comma precedente, 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 due milioni.

Fuori dei casi di concorso nei reati di cui ai commi precedenti, 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 un milione, se l'omissione abbia favorito il compimento del reato previsto dal primo comma.

Gli amministratori, i direttori, i dirigenti, i commissari straordinari, i liquidatori, i sindaci, i membri dei comitati di sorveglianza di un'azienda o di un istituto di credito, sia pubblico che privato, i quali nelle comunicazioni dirette alla Banca d'Italia espongono fatti non rispondenti al vero sulle condizioni economiche dell'azienda o dell'istituto di credito o nascondono in tutto o in parte fatti concernenti le condizioni medesime al fine di ostacolare l'esercizio delle funzioni di vigilanza, sono puniti con la reclusione sino a tre anni e con la multa sino a lire due milioni.

Per i soggetti che rivestono gli uffici di cui ai commi precedenti in aziende o in istituti di credito pubblici, le pene sono aumentate.

Art. 11.

L'articolo 92 del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, e successive modificazioni e integrazioni, è sostituito dal seguente:

« Le disposizioni contenute nei Capi I, II e V del Titolo XI del libro V del Codice civile si applicano agli amministratori, direttori, dirigenti, commissari, liquidatori,

(Segue: *Testo proposto dalle Commissioni riunite*)

membri degli organi di sorveglianza delle aziende ed istituti di credito benchè non costituiti in forma societaria ».

Art. 12.

L'articolo 93 del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, e successive modificazioni e integrazioni, è sostituito dal seguente:

« Sono puniti a norma del primo comma dell'articolo 2624 del Codice civile i contravventori alle disposizioni degli articoli 38 e 65 della presente legge, ivi compresi gli amministratori, direttori, dirigenti, sindaci, liquidatori, commissari straordinari e liquidatori, membri dei comitati di sorveglianza delle Casse di risparmio, dei Monti di credito su pegno di prima e seconda categoria, nonchè delle Casse rurali e artigiane ».

Sono abrogati il secondo comma dell'articolo 38 ed il secondo comma dell'articolo 65 del citato regio decreto-legge.

Art. 13.

L'articolo 94 del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, e successive modificazioni e integrazioni, è sostituito dal seguente:

« La violazione dell'obbligo del segreto d'ufficio di cui all'articolo 10 è punita ai sensi dell'articolo 326 del Codice penale, e la pena è aumentata ».

Art. 14.

L'articolo 96 del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, e successive modificazioni e integrazioni, è sostituito dal seguente:

« È punito con la reclusione da sei mesi a quattro anni e con la multa da lire 1.000.000 a lire 5.000.000 chiunque:

a) raccoglie risparmio tra il pubblico sotto qualsiasi forma senza autorizzazione della Banca d'Italia;

(Segue: *Testo proposto dalle Commissioni riunite*)

b) si avvale, al di fuori dei casi consentiti dalla legge, delle denominazioni « Banca », « Banco », « Cassa di risparmio », « credito », « risparmio », ovvero di altre analoghe denominazioni idonee a trarre in inganno in ordine alla legittimità dell'attività di raccolta del risparmio e di esercizio del credito;

c) emette assegni circolari, si rende trattario di assegni bancari, rilascia libretti di deposito o compie operazioni aventi le medesime finalità senza essere autorizzato alla raccolta del risparmio o all'esercizio del credito;

d) stipula contratti o pone comunque in essere operazioni economiche usando abusivamente le denominazioni indicate alla precedente lettera *b*).

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

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.

Ai fini del presente articolo non costituisce raccolta di risparmio tra il pubblico la concessione di prestiti effettuata da amministratori alle società amministrate, da soci e dipendenti alle società di appartenenza ovvero tra società collegate ».

Art. 15.

All'articolo 195 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 è aggiunto il seguente comma:

« Lo stato di insolvenza può essere accertato anche nei confronti degli enti pubblici economici soggetti alle disposizioni del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, e successive modificazioni e integrazioni, che siano stati sottoposti alla procedura della liquidazione coatta amministrativa, ai sensi dell'articolo 67 dello stesso regio decreto-legge ».

(Segue: *Testo proposto dalle Commissioni riunite*)

TITOLO IV

DISPOSIZIONE FINALE

Art. 16.

In attuazione degli articoli 1, 2, terzo comma, e 3 sono emanati entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge uno o più decreti aventi valore di legge ordinaria, su proposta del Ministro del tesoro, sentite le competenti Commissioni permanenti della Camera e del Senato che esprimeranno il loro parere entro venti giorni dalla richiesta.

DISEGNO DI LEGGE n. 789

D'INIZIATIVA DEI SENATORI CIPELLINI ED ALTRI

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 ».

DISEGNO DI LEGGE n. 899

D'INIZIATIVA DEL SENATORE VISENTINI

Art. 1.

L'articolo 1 del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, convertito, con modificazioni, nella legge 7 marzo 1938, n. 141, è sostituito dal seguente:

« La raccolta del risparmio sotto qualsiasi forma e l'esercizio del credito sono disciplinati, coordinati e controllati secondo le norme della presente legge.

L'attività indicata al comma precedente è esercitata da istituti di credito di diritto pubblico, da banche di interesse nazionale, da casse di risparmio e da istituti, banche, enti ed imprese private a tale fine autorizzati ».

Art. 2.

All'articolo 2093 del codice civile è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« Per gli atti e i fatti compiuti nell'esercizio dell'impresa, gli amministratori, i dirigenti, i commissari, i liquidatori, i sindaci, i revisori dei conti e i dipendenti degli enti pubblici non sono pubblici ufficiali nè incaricati di pubblico servizio ».

Art. 3.

Il Governatore della Banca d'Italia non è soggetto all'obbligo di rapporto previsto dall'articolo 2 del codice di procedura penale per i reati dei quali ha notizia in relazione alle funzioni di vigilanza di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 17 luglio 1947, n. 691.

DISEGNO DI LEGGE n. 976

D'INIZIATIVA GOVERNATIVA

Art. 1.

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 princìpi e criteri direttivi:

1) carattere d'impresa dell'attività degli enti creditizi ed assoggettamento di essa al regime dell'autorizzazione sulla base di requisiti oggettivi indipendenti dalla natura pubblica o privata degli enti stessi;

2) 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 requisiti di onorabilità che diano affidamento per una corretta gestione della attività bancaria in base al comportamento professionale delle persone stesse e ai loro precedenti penali. Esclusione, a quest'ultimo fine, dei requisiti di onorabilità per coloro che si trovino in stato di interdizione dai pubblici uffici per effetto di sentenza passata in giudicato; determinazione, in relazione alla natura del reato e all'entità della pena inflitta in via definitiva, di quali reati 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, convertito, con modificazioni, nella legge 7 marzo 1938, n. 141, e successive modificazioni, 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;

4) motivazione del diniego di autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria e notifica del diniego stesso al richiedente nei termini previsti dalla direttiva comunitaria; formazione del silenzio-rifiuto impugnabile ove non si sia provveduto entro tali termini;

5) applicazione all'apertura di succursali di enti creditizi aventi sede sociale in altro Stato membro della Comunità delle norme concernenti le 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, convertito, con modificazioni, nella legge 7 marzo 1938, n. 141, e successive modificazioni, 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, sentito il parere di una Commissione composta da dieci senatori e da dieci deputati nominati, rispettivamente, dal Presidente del Senato e dal Presidente della Camera dei deputati. La Commissione esprime il proprio parere entro il termine di trenta giorni dalla richiesta.

Art. 2.

L'articolo 1 del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, convertito, con modificazioni, nella legge 7 marzo 1938, n. 141, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

« La raccolta del risparmio tra il pubblico e l'esercizio del credito sotto ogni forma sono attività commerciali disciplinate e sot-

toposte a coordinamento e controllo secondo le norme della presente legge.

Tali attività sono esercitate, in seguito ad autorizzazione, da istituti di credito di diritto pubblico, da banche di interesse nazionale, da casse di risparmio, da istituti, banche, enti e imprese private e da succursali di enti creditizi stranieri ».

Art. 3.

Gli articoli 92, 93 e 94 del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, convertito, con modificazioni, nella legge 7 marzo 1938, n. 141, e successive modificazioni, sono sostituiti dai seguenti:

« Art. 92. — Le disposizioni contenute nei capi I, II e V del titolo XI del libro V del codice civile si applicano agli amministratori, ai dirigenti, ai sindaci, ai revisori dei conti, ai commissari, ai liquidatori e ai membri degli organi di sorveglianza delle aziende ed istituti di credito benchè non costituiti in forma societaria, ma la pena è aumentata.

Ad ogni effetto di legge, anche penale, per i fatti e gli atti compiuti nell'esercizio della impresa i soggetti di cui al comma precedente nonchè i dipendenti delle aziende ed istituti di credito, anche di diritto pubblico, non sono pubblici ufficiali nè incaricati di pubblico servizio ».

« Art. 93. — Sono puniti a norma del primo comma dell'articolo 2624 del codice civile, con le successive modificazioni, i contravventori alle disposizioni degli articoli 38 e 65 della presente legge ».

« Art. 94. — L'articolo 2622 del codice civile, con le successive modificazioni, è applicabile anche ai commissari nominati a norma delle disposizioni del titolo VII della presente legge ed ai funzionari ed impiegati dell'Ispettorato ».

Art. 4.

I primi due commi dell'articolo 2093 del codice civile sono sostituiti dai seguenti:

« Le disposizioni di questo libro si applicano anche agli enti pubblici economici. Agli altri enti pubblici tali disposizioni si applicano limitatamente alle imprese da essi esercitate.

Ad ogni effetto di legge, anche penale, per i fatti e gli atti compiuti nell'esercizio dell'impresa gli amministratori, i dirigenti, i sindaci, i revisori dei conti, i commissari, i liquidatori, i membri degli organi di sorveglianza e i dipendenti degli enti pubblici non sono pubblici ufficiali nè incaricati di un pubblico servizio ».

Art. 5.

Le disposizioni dell'articolo 2, dell'articolo 3, nella parte in cui riformulano il capoverso dell'articolo 92 e gli articoli 93 e 94 del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, convertito, con modificazioni, nella legge 7 marzo 1938, n. 141, e successive modificazioni, e dell'articolo 4 hanno valore di interpretazione autentica.