SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

(N. 899)

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore VISENTINI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 MAGGIO 1980

Misure urgenti in materia di disciplina dell'attività bancaria e delle imprese esercitate da enti pubblici

ONOREVOLI SENATORI. – 1. — Avanzare proposte legislative in materia di disciplina dell'attività bancaria spetterebbe al Governo. Questo, oltre che per la primaria funzione che in via generale il primo comma dell'articolo 71 della Costituzione attribuisce al Governo nell'iniziativa legislativa, per la considerazione che si tratta di materia che richiede la disponibilità di elementi tecnici, di situazioni, di risultati, di indagini ispettive e di conoscenza diretta delle strutture amministrative utilizzabili, che non sono nella possibilità dei singoli membri del Parlamento. Tanto più tale esigenza doveva essere sentita dal Governo in presenza dell'articolo 47 della Costituzione, il quale dispone che « la Repubblica... disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito ».

A queste considerazioni si aggiunge il rilievo che dopo la legge bancaria del 1936 — pur sotto molti aspetti pregevole e, a quell'epoca, fornita di elementi di modernità — sono sopravvenuti avvenimenti politici, evoluzioni economiche e innovazioni tecnico-amministrative, i cui riflessi sulla disciplina dell'attività bancaria e sugli strumenti del controllo di essa dovevano quanto meno formare oggetto di meditazione, con relative adeguate informazioni al Parlamento.

Va ancora rilevato che dopo la legge bancaria del 1936 sono intervenute numerose disposizioni, alcune delle quali hanno direttamente modificato la legge ed altre hanno indicato indirizzi interpretativi di notevole importanza.

Le ragioni indicate rendevano indispensabile un complessivo riesame della materia, o per lo meno una revisione e un coordinamento. Il legislatore se ne era reso conto fin dal 1947, prevedendo quanto meno la raccolta e il coordinamento dell'intera materia in un Testo unico (articolo 7 del decreto legislativo 17 luglio 1947, n. 691). Ma la indicazione, come altre precedenti nella medesima materia, non hanno avuto seguito.

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1600) — 2-3-4

Il Governo italiano è rimasto inoltre inadempiente nei confronti della Comunità economica europea, sulla direttiva n. 77/780 del 12 dicembre 1977 — relativa al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti l'accesso all'attività degli enti creditizi ed il suo esercizio — la cui attuazione doveva avvenire entro il 15 dicembre 1979.

L'indifferenza e l'inerzia governativa hanno determinato gravi perplessità e remore nell'attività delle imprese bancarie, le quali mancano di un quadro legislativo preciso entro il quale operare. Tale incertezza è stata aggravata da iniziative giudiziarie in sede penale, determinate a loro volta dalla incertezza legislativa.

Ma pur in presenza di queste vicende, il Governo non ha dato risposta alla esigenza di iniziative legislative idonee a sottrarre un settore fondamentale, quale è quello del credito, al disagio in cui esso si trova, anche per altri profili oltre quelli che ho indicato. Nè è stato considerato il pericolo delle azioni processuali in corso davanti alla magistratura ordinaria e davanti alla Corte costituzionale. Il pericolo sta nel fatto che in presenza di incertezze sostanziali e di veri e propri vuoti legislativi che la materia presenta, la magistratura si trova priva di una base legislativa su cui decidere e deve in realtà sostituirsi al legislatore, contro ogni norma costituzionale e con sovvertimento di ogni principio e di ogni responsabilità.

A questo hanno condotto l'abdicazione governativa e il vuoto creato dalla incomprensione della misura dei problemi.

2. — È chiaro che non è nelle possibilità dei singoli parlamentari presentare con completa articolazione una revisione complessiva della disciplina bancaria. Ed è evidente altresì che non è neppure nelle possibilità dei singoli parlamentari proporre la revisione della formulazione e la raccolta in unico testo coordinato e completo delle varie parti in cui la legislazione bancaria si fraziona e si sovrappone.

La sola possibilità è di proporre alcune soluzioni legislative sui punti che sono al centro delle attuali più pericolose incertezze e che sono causa dei maggiori inconvenienti: tralasciando ogni altro aspetto, ancorchè si sappia che molti altri punti dovrebbero formare oggetto di modificazioni o almeno di riformulazioni, trovandosi anzi nel disagio di dover inserire le modificazioni proposte in un contesto che per molti aspetti si considera obsoleto, ed evitando che le nuove norme tocchino, anche se in forma indiretta, altri aspetti di una legislazione che presenta tante ambiguità e tanti vuoti legislativi. Questa situazione e questo sforzo determinano dei riflessi anche nella redazione delle disposizioni proposte, che non può richiamarsi alle disposizioni spesso superate delle norme vigenti, ma che per altro verso non può neppure adottare nuove formulazioni che male si adatterebbero al testo delle vecchie norme.

3. — Dei tre punti che formano oggetto del presente disegno di legge, il primo riguarda i caratteri dell'attività bancaria, il secondo i caratteri dell'attività di impresa (e in essa quindi anche quella bancaria) svolta da enti pubblici, il terzo la posizione e i doveri del Governatore della Banca d'Italia, come elemento indispensabile ai fini di consentire al Governatore medesimo e alla Banca d'Italia di svolgere le funzioni di vigilanza del settore creditizio che la legge prevede.

4. — Il primo comma dell'articolo 1 della legge bancaria dispone che « la raccolta del risparmio fra il pubblico sotto ogni forma e l'esercizio del credito sono funzioni di interesse pubblico regolate dalle norme della presente legge ».

Non è qui il caso di esaminare se la norma intendesse qualificare l'attività bancaria come pubblica funzione o pubblico servizio — con tutte le relative conseguenze, anche penali, per tutta l'attività bancaria, da chiunque esercitata — o se invece, come molti elementi fanno ritenere, la dizione « funzioni di interesse pubblico » volesse soltanto indicare l'interesse generale alla tutela del risparmio e al corretto esercizio del credito, dal quale derivavano la vigilanza, i controlli,

le limitazioni introdotti dalla legge e i poteri dell'organo pubblico preposto.

La prima interpretazione — quella che vedrebbe in tutta l'attività bancaria una funzione pubblica o un pubblico servizio — ha trovato qualche espressione anche in sede giurisprudenziale, con riferimento alle casse rurali, che sono società cooperative o eventualmente società atipiche. Essa invece si sarebbe dovuta considerare comunque superata nel 1942 dall'articolo 2195 del codice civile, il quale qualifica l'attività bancaria come attività d'impresa commerciale. Essa risulterebbe inoltre difforme dagli articoli 41 e 47 della Costituzione della Repubblica. L'articolo 41, che afferma la libertà d'iniziativa economica, non pone alcuna distinzione fra l'attività bancaria e le altre attività di impresa. E l'articolo 47, nello stabilire che la Repubblica « disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito », presuppone appunto che l'attività bancaria sia un'attività imprenditoriale privata e libera ai sensi dell'articolo 41, e nello stesso tempo impedisce che la differenza nel trattamento di essa in confronto al trattamento fatto alle altre attività d'impresa possa andare al di là dei termini che il medesimo articolo 47 indica.

La norma dell'articolo 1 della legge bancaria deve essere quindi chiarita nel senso di eliminare le ambiguità che sono nell'attuale formulazione, sostituendo il primo comma con un nuovo testo che toglie ogni speciale qualificazione — rimettendosi così a quella data dall'articolo 2195 del codice civile — e che, per quanto riguarda i controlli e i coordinamenti, riproduce la formula dell'articolo 47 della Costituzione. In questo modo viene meno ogni dubbio che l'attività bancaria possa essere considerata pubblica funzione o servizio pubblico; ed essa rimane fra le attività di impresa commerciale indicate dall'articolo 2195 del codice civile e con i medesimi caratteri di queste.

La nuova formulazione del secondo comma deriva come conseguenza della nuova formulazione del primo; e cioè dalla eliminazione della parola « funzioni ». Nel testo proposto si parla di « attività » (al singolare) « indicata al comma precedente », ancorchè il comma precedente parli di « raccolta di risparmio » e di « esercizio del credito ». Ciò viene fatto in conformità alla interpretazione consolidata per cui l'attività bancaria è costituita dal concorso dei due ordini di operazioni.

5. — L'articolo 2 considera l'attività di impresa svolta da enti pubblici.

Come è noto, l'ipotesi è prevista dall'articolo 2093 del vigente codice civile del 1942.

In coerenza con l'indirizzo inteso a non toccare altri punti oltre quelli essenziali indicati sopra, il presente disegno di legge rinuncia alle modificazioni che si renderebbero necessarie in conseguenza dell'abrogazione dell'ordinamento corporativo allora vigente, al quale implicitamente il primo comma dell'articolo 2093 si riferiva. Per quanto riguarda i problemi che qui si vuole considerare, l'articolo 2093 del codice civile non si è dimostrato sufficiente a dare una precisa qualificazione all'attività di impresa svolta da enti pubblici. La volontà dell'articolo 2093 è chiaramente nel senso che l'attività d'impresa è soggetta alla disciplina di diritto privato prevista dal codice civile. Ma per quanto riguarda gli enti indicati dal primo comma (che oggi coincidono sostanzialmente con gli enti pubblici economici, ai quali alcune norme legislative fanno riferimento), la disciplina di diritto privato sembra riguardare, oltre che l'attività di impresa, anche l'ente come tale. Mentre, per altro verso, la sola affermazione che l'attività di impresa è soggetta alla disciplina del codice civile non è sembrata sufficiente ad escludere che si possa ugualmente trattare di attività amministrativa, sia pure retta dal diritto privato, come è in numerosi casi di esercizio di pubblici servizi.

Non occorre ricordare i dubbi che si sono manifestati in sede penale, e lo stato di generale incertezza che si è creato, particolarmente nel settore creditizio nel quale larga parte dell'attività viene svolta da enti pubblici. Ma anche in altri settori la presenza consistente di enti pubblici, che svolgono attività d'impresa, impone che il problema venga affrontato.

La soluzione che sembra necessaria e che si propone è la riaffermazione esplicita che l'attività di impresa, anche quando è svolta da enti pubblici, esclude, per gli atti compiuti nello svolgimento di essa, la qualifica di pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio. Si ritiene infatti che la situazione giuridica di chi esercita un'impresa commerciale debba essere la medesima, non soltanto per quanto riguarda l'attività imprenditoriale, soggetta in ogni caso alla disciplina del codice civile e delle altre leggi che regolano la materia, ma anche per quanto riguarda la qualificazione delle persone che la svolgono. Questa uniformità di disciplina, in relazione alla identità dell'attività svolta, si impone sia per l'importanza della presenza degli enti pubblici nelle attività economiche, sia in considerazione della vasta presenza di società a partecipazione statale, che potrebbe dare luogo — come in alcuni casi è già avvenuto — ad ulteriori problemi di qualificazione. Ma anche all'infuori della considerazione sull'identità delle attività svolte, va tenuto presente — per quanto riguarda i riflessi penali che si sono voluti far derivare nei confronti di amministratori e dipendenti, dal fatto che l'attività viene svolta da un ente pubblico — che certi reati, quale ad esempio il peculato « per distrazione », se possono avere una base nei confronti di attività predeterminate (funzioni) che il soggetto deve svolgere per finalità pubbliche, non sono compatibili con attività creative basate sull'autonomia negoziale e sull'esercizio di diritti soggettivi, quali sono le attività imprenditoriali dirette al conseguimento di un profitto, nè possono essere configurabili in relazione al risultato economico positivo o negativo che sia derivato dalla singola operazione o dal complesso dell'attività.

Per altro verso il testo proposto con il presente disegno di legge riguarda soltanto la qualificazione delle persone fisiche che operano nell'esercizio dell'impresa e non tocca la disciplina pubblicistica dell'ente in quanto tale, della sua struttura, dei relativi atti e delle qualificazioni delle persone che li compiono.

6. — L'articolo 3 intende affrontare il problema se la deroga agli articoli 2 del codice di procedura penale e 361 del codice penale, per i reati conosciuti nell'esercizio della vigilanza sulle imprese bancarie, riguardi anche il Governatore della Banca d'Italia.

Come è noto, ai sensi del secondo comma dell'articolo 10 della legge bancaria, i funzionari dell'Ispettorato (oggi « servizio di vigilanza » della Banca d'Italia) hanno l'obbligo di riferire esclusivamente al capo dell'Ispettorato (Governatore della Banca d'Italia) le irregolarità constatate, anche quando assumono la veste di reati.

La Corte costituzionale, in relazione ad altra ipotesi, ha avuto occasione di affermare la legittimità costituzionale di specifiche deroghe al principio posto dagli articoli 2 del codice di procedura penale e 361 del codice penale.

In sede interpretativa vi sono elementi — più di ordine sistematico che di ordine letterale — i quali farebbero ritenere che la deroga dell'articolo 10 comprenda anche il Governatore. Tuttavia è necessario che una materia così delicata non rimanga nell'incertezza e non formi oggetto di dubbi interpretativi che possono trascinarsi per anni. È indispensabile che la volontà legislativa sia esplicita e chiara.

Nel merito, l'esclusione del Governatore dagli obblighi di denuncia penale in relazione ai reati di cui venga a conoscenza nell'esercizio delle funzioni di vigilanza sulle imprese bancarie deriva da due ordini di considerazioni, strettamente connessi.

Il primo rilievo è nel senso che l'obbligo di denuncia è comprensibile e può trovare esplicazione nei confronti di atti — di cui il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio venga a conoscenza nell'esercizio delle sue funzioni — che siano compiuti da altri nell'esercizio di una attività di pubblica amministrazione o come singoli cittadini, ma è praticamente inattuabile nei confronti di attività complesse, quale è l'esercizio di un'attività imprenditoriale.

Il secondo rilievo, che si connette al primo e lo specifica, è che praticamente la fun-

zione di vigilanza, che la legge prevede sia svolta dalla Banca d'Italia, e sotto l'autorità del Governatore, nei confronti del settore creditizio, verrebbe gravemente ostacolata e compromessa dall'obbligo della denuncia. La necessità di valutare la presenza o meno di reati in materie complesse e spesso di fronte a norme ambigue comporterebbe compiti e giudizi che non sono propri della funzione di un organo di vigilanza e in particolare della Banca d'Italia e del Governatore. La valutazione infatti dovrebbe riguardare tutti gli elementi che caratterizzano il reato. Ne potrebbero derivare, per un verso, ritardi e ostacoli alle ispezioni e ai relativi accertamenti, e, per un altro verso, la continua remissione di atti all'autorità giudiziaria per la sola possibilità che i fatti di cui si è venuti a conoscenza possano rientrare nelle fattispecie astratte di reati, a prescindere dalla considerazione degli altri elementi richiesti dalla legge per la configurazione del reato. Lo svolgimento dell'attività di controllo e di vigilanza sul sistema creditizio e sulle singole imprese, che la legge affida alla Banca d'Italia, troverebbe gravi ostacoli e sarebbe compromessa.

Il problema ha certamente portata più ampia di quella alla quale l'attuale disegno di legge fa riferimento e può riguardare anche altri settori. Ma in materia di vigilanza sulle imprese bancarie il problema si presenta con caratteri di urgenza e di particolarità: sia con riferimento alla presenza di una specifica norma — l'articolo 10 della legge bancaria — che richiede un chiarimento legislativo, sia perchè si tratta di un settore di grande rilievo, nel quale la vigilanza è assai penetrante.

La norma proposta (art. 3) intende quindi estendere al Governatore della Banca d'Italia la deroga all'obbligo di rapporto all'autorità giudiziaria disposto dall'articolo 2 del codice di procedura penale nei confronti dei pubblici ufficiali per i reati dei quali vengono a conoscenza nell'esercizio delle loro funzioni. La formulazione intende, anche in questo caso, evitare di interferire su ogni altro diverso problema collaterale: in particolare, per quanto ora riguarda, sul problema, che forma oggetto di disputa e che ha conseguenze interpretative di qualche rilievo, se, ai sensi del decreto legislativo 17 luglio 1947, n. 691, le funzioni e i poteri che la legge bancaria del 1936 attribuiva all'Ispettorato per la difesa del risparmio e per l'esercizio del credito siano stati trasferiti alla Banca d'Italia in quanto tale o se essi continuino ad essere attribuiti ad un organo che soltanto in parte coincide con la Banca d'Italia e si avvale di essa, ma che continua a presentare alcuni caratteri di autonomia o di distinzione. In questo secondo senso vengono addotte le norme del secondo comma dell'articolo 2 e quella dell'articolo 5 del decreto 17 luglio 1947, n. 691. Ciò viene qui ricordato, oltre che per indicare uno fra i molti casi in cui le norme legislative che si sono sovrapposte hanno dato luogo a dubbi che sinora sono rimasti non risolti, anche per giustificare la formulazione della nuova norma che qui si propone che, rinviando a sua volta al decreto del 1947, intende anche in questo caso mantenere il carattere del tutto limitato e circoscritto dell'intervento legislativo proposto, evitando di interferire su altri problemi.

7. — Si è fatto presente all'inizio che l'intera legislazione bancaria — costituita, oltre che dalla legge bancaria del 1936, da molte leggi speciali anteriori e successive — richiederebbe un sostanziale coordinamento e alcune importanti revisioni. Basterà ricordare, per menzionare alcuni punti soltanto, la materia relativa alla disciplina degli istituti di credito di diritto pubblico, alle casse di risparmio, agli istituti di categoria, la disciplina del credito a medio e a lungo termine, e alcuni aspetti importanti della disciplina della Banca d'Italia. Inoltre tutta la materia del credito agevolato richiede una chiara e sistematica disciplina, in cui compiti e responsabilità risultino precisi, anche nei loro aspetti di diritto pubblico, con le relative conseguenze anche penali. Anche gli aspetti penali, connessi alla disciplina dell'impresa bancaria e a quella dei soggetti che la esercitano, debbono essere riconsiderati.

Più in generale, per quanto riguarda la materia penale, al di là del settore bancario,

occorrerebbero alcune revisioni e alcuni sostanziali aggiornamenti per la parte relativa al diritto penale dell'impresa.

La mancanza di tali revisioni e di tali aggiornamenti è deplorevole e grave.

Tuttavia alcuni interventi legislativi, limitati e concentrati su alcuni attuali punti di crisi, non possono essere rinviati al momento in cui i problemi più ampi verranno finalmente affrontati: sia per l'urgenza e l'importanza dei punti critici, sia perchè altrimenti si rinuncerebbe ad ogni intervento, rinviando il tutto a date che non è consentito definire. Nel nostro Paese uno dei modi frequenti per rinviare la soluzione di un problema è di inserirlo in un quadro di problemi più vasti e di più profonda portata, destinati al rinvio o alla rinuncia da parte dei molti che in realtà non li sanno e non li vogliono affrontare.

Occorre quindi un esame limitato ai punti proposti.

È stato altresì affermato che nel momento attuale ogni intervento legislativo dovrebbe essere evitato perchè alcuni dei problemi relativi agli argomenti che stiamo considerando stanno formando oggetto di esame da parte dell'autorità giudiziaria in sede civile e in sede penale. L'intervento legislativo costituirebbe, secondo i sostenitori di questa tesi, una indebita intrusione nei confronti dell'autorità giudiziaria e una sovrapposizione del potere legislativo sul potere giudiziario.

L'affermazione è del tutto inconsistente.

Proprio il principio della divisione dei poteri comporta che il potere legislativo possa e debba intervenire sia per mutare norme la cui portata giuridica, quale risulta da interpretazioni giurisprudenziali, è ritenuta non più rispondente alle esigenze del Paese, sia per dare chiarezza a norme i cui dubbi interpretativi creano pericolosi motivi di incertezza, sia per abrogare e sostituire norme che, quale ne sia la possibile interpretazione, appaiono degne di abrogazione o di modificazione.

Nella specifica materia che stiamo esaminando, va soggiunto che, come rilevavo all'inizio, l'imprecisione dei testi legislativi e, in alcuni punti, la mancanza di norme pongono la magistratura nella situazione assai singolare che i giudizi che essa deve esprimere mancano, per alcuni punti importanti, di adeguata base legislativa, cosicchè la magistratura dovrebbe in effetti sostituirsi al legislatore carente o assente. Per evitare l'abnormità di tale situazione e la confusione di poteri che ne deriva occorre un sollecito intervento legislativo.

8. — Come ho detto sopra, i punti considerati sono volutamente limitati e le formulazioni adottate intendono evitare di incidere su altri problemi. Ma i punti considerati sono al centro di indirizzi che riguardano l'intera disciplina della materia.

DISEGNO DI LEGGE

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.