

SENATO DELLA REPUBBLICA

III LEGISLATURA

(N. 1931)

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal **Ministro del Tesoro**

(TAVIANI)

di concerto col **Ministro di Grazia e Giustizia**

(GONELLA)

col **Ministro dell'Interno**

(SCELBA)

col **Ministro delle Finanze**

(TRABUCCHI)

e col **Ministro dell'Industria e del Commercio**

(COLOMBO)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 FEBBRAIO 1962

Norme intese a disciplinare particolari forme di concessione
di prestiti o di finanziamenti

ONOREVOLI SENATORI. — Nel nostro sistema legislativo la concessione di prestiti o finanziamenti in genere, quando è effettuata non in modo continuativo è, e non potrebbe non essere, libera. Ogni disegno che pretendesse sottoporre a vincoli o a disciplina questa attività a carattere accidentale, oltre a ledere profondamente il diritto del cittadino di disporre dei suoi beni, sarebbe, come è evidente, di impossibile attuazione pratica. D'altra parte nella nostra legislazione si ha una sanzione per le forme abnormi di questa attività, in quanto il nostro codice prevede

e punisce il reato di usura, che dovesse riscontrarsi nell'attività medesima.

Invece per quanto si riferisce all'attività professionale, cioè organizzata ed esercitata in modo continuativo, per la concessione di prestiti e finanziamenti in genere si debbono, in questo campo vasto, distinguere nettamente due settori.

Il primo comprende l'esercizio della attività creditizia che si svolga usufruendo di fondi attinti direttamente al pubblico risparmio (depositi, buoni fruttiferi, emissioni di obbligazioni, etc.); il secondo è relativo

all'attività medesima che si svolga senza ricorrere alla raccolta diretta di pubblico risparmio.

Il primo settore è regolato dalla legge bancaria sia per quel che si riferisce alle cosiddette « aziende di credito » (articolo 5 della legge bancaria) sia per quanto riguarda la attività degli istituti di credito a medio e lungo termine (articoli 41 e seguenti della legge bancaria).

Il secondo settore è rimasto fino ad ora senza una regolamentazione specifica.

È in questo campo che l'assenza di una disciplina ha messo e può ancora mettere in evidenza abusi, che toccano o possono toccare la coscienza pubblica, specie perchè la ricordata unica sanzione prevista dal codice penale per gli abusi che in detto campo si possono verificare quando si sconfini nella usura, riesce in pratica di difficile applicazione perchè l'articolo 644 del codice medesimo richiede, per la integrazione del reato, non solo un elemento a carattere obiettivo — cioè l'esistenza di condizioni contrattuali particolarmente gravose — ma anche la prova della conoscenza da parte del concedente il prestito, dello stato di bisogno del beneficiario, del quale stato si sia approfittato.

I criteri fondamentali per una particolare disciplina, attentamente vagliato dalle Amministrazioni competenti, potrebbero così enunciarsi:

Anzitutto si dichiara lecito l'esercizio di questa attività per le società, soltanto se costituite per azioni o in accomandita per azioni (e cioè nelle forme giuridiche più compiutamente regolamentate nella vigente legislazione) ed aventi un capitale sottoscritto e versato di almeno 100 milioni mentre per le imprese individuali si stabilisce che non possono destinare alla concessione di prestiti o finanziamenti denaro di altri. In ogni caso si prescrive che siffatta attività è soggetta alla disciplina prevista dalle leggi di pubblica sicurezza per le agenzie pubbliche e per gli uffici pubblici di affari e cioè per le imprese che, per il genere di attività esercitata in pubblico, sono le più affini a quelle oggetto della disciplina progettata.

Per consentire poi una completa rilevazione delle attività di prestito o finanziamento esplicate dalle imprese suddette si fa ad esse obbligo, ai fini di un controllo circa l'onerosità delle condizioni pattuite, di tenere speciali analitici « registri delle operazioni » la cui descrizione venga sottoscritta dalla persona che provvede alla loro stipula e dai singoli beneficiari delle stesse; il credito non può assumere che la forma cambiaria, allo scopo di evitare contestazioni derivanti dalla esistenza eventualmente contraddittoria di chirografi, il cui valore probatorio viene comunque dichiarato nullo, in quanto non risulti dai registri prescritti e la cui omessa o irregolare tenuta viene severamente punita.

Ferma restando la configurazione del reato di usura secondo quanto previsto dall'articolo 644 del codice penale, vengono stabilite sanzioni particolari per i titolari delle imprese individuali, gli amministratori, i dirigenti o i dipendenti delle società suddette, i quali si facciano dare o promettere sotto qualsiasi forma, per se stessi o per gli altri, interessi o vantaggi eccessivi rispetto a quelli correnti per operazioni del genere sul mercato finanziario e creditizio. Alle stesse pene viene a soggiacere chi, per procurare prestiti dalle imprese medesime, si facesse dare compensi eccessivi rispetto a quelli normalmente corrisposti per prestazioni del genere.

Inoltre, le condanne per reato di usura o per quelli suindicati a carico di imprenditori individuali o degli amministratori delle società hanno per effetto la revoca della licenza di esercizio delle imprese individuali o lo scioglimento delle società e loro messa in liquidazione.

In tali casi, per la liquidazione da disporsi con decreto del Ministro dell'interno è prevista la procedura di cui al regio decreto 16 marzo 1942, n. 267.

Con siffatta regolamentazione si provvederebbe alla fondamentale esigenza di mantenere nettamente distinto e separato l'esercizio del credito effettuato mediante raccolta di risparmio tra il pubblico, per cui provvede la legge bancaria, dall'esercizio del credito effettuato senza la predetta raccolta, che

viene così assoggettato per la prima volta ad una compiuta disciplina.

In merito alle singole disposizioni proposte con l'unito disegno di legge, che si ispirano ai principi suesposti, si precisa quanto segue:

Con l'articolo 1 si assoggettano alla disciplina prescritta dal Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza per le agenzie pubbliche e per gli uffici pubblici di affari le imprese che esercitano in forma continuativa l'attività di concessione di prestiti o finanziamenti e che non siano aziende di credito (soggette, come si è detto, alla speciale disciplina contenuta nella legge bancaria), né siano società finanziarie iscritte all'albo di cui all'articolo 155 del testo unico sulle imposte dirette (soggette a una particolare forma di vigilanza) oppure che abbiano per oggetto il finanziamento delle imprese cui partecipino e cioè delle « holding » la cui attività di finanziamento è circoscritta alle società del gruppo di appartenenza).

Per quanto attiene le imprese individuali che svolgono siffatta attività si stabilisce, con l'articolo 2, che non possono impiegare denaro di altri o derivanti da debiti comunque contratti, in tal modo confermando, con più ampia portata, il divieto contenuto nell'articolo 96 della legge bancaria, mentre si prescrive con l'articolo 3 che le imprese non individuali debbono essere costituite sotto forma di società per azioni od in accomandita per azioni e debbono avere un capitale sottoscritto e versato non inferiore a lire 100 milioni.

Per quelle società che all'entrata in vigore abbiano un capitale inferiore a tale importo viene concesso un anno per effettuare l'aumento a tale ammontare oppure debbono porsi in liquidazione; del pari debbono entro detto termine cessare la loro attività ed essere poste in liquidazione le società costituite in forma diversa da quelle suindicate.

Al fine di poter uniformare e consentire il riscontro delle operazioni di concessione di prestiti e di finanziamenti da parte delle società si stabilisce, con l'articolo 4, che dette concessioni debbono essere effettuate soltanto contro rilascio di cambiali a firma del beneficiario del credito emesse all'ordine del-

le società medesime. Per la necessaria evidenza di dette operazioni è fatto obbligo (articolo 5) alle imprese suindicate di tenere un « libro delle operazioni » vidimato e bollato nei modi di legge, sul quale si devono riportare tutti i dati relativi alle concessioni stesse, dichiarandosi nulla ogni altra pattuizione e, per rendere sicuramente individuabili le persone che intervengono in queste operazioni, si prescrive che esse debbono firmare il libro e precisare i compensi eventualmente pattuiti a favore degli avallanti.

Per evitare poi che le società possano porre in essere un volume di prestiti sproporzionato rispetto al loro capitale, attuando così un'attività essenzialmente speculativa, si prescrive (articolo 6) che le cessioni allo sconto non possano superare il 50 per cento del loro capitale versato e che tali cessioni possano essere effettuate soltanto alle aziende di credito e a non più di due di esse, annotandole inoltre in ordine cronologico e distintamente in apposito registro.

I libri e i documenti relativi all'attività di che trattasi debbono essere (articolo 7) esibiti a tutti gli ufficiali ed agenti di polizia che ne facciano richiesta. Le infrazioni alle norme suesposte, come pure l'applicazione di interessi o vantaggi eccessivi rispetto a quelli correnti per operazioni del genere sul mercato finanziario e creditizio o di compensi per mediazioni del pari eccessivi, sono punite con varie pene, precisate negli articoli 8 e 9, salvo che il patto costituisca il reato di cui all'articolo 644 del codice penale. Il Giudice, nel pronunciare la condanna per i reati medesimi, ordinerà la pubblicazione per estratto della sentenza in due quotidiani di informazioni.

I reati della specie commessi dagli imprenditori individuali o dagli amministratori delle società hanno per effetto (articolo 10) la revoca della licenza di esercizio per le imprese individuali, nonchè lo scioglimento delle società e la loro messa in liquidazione da disporsi mediante decreto del Ministro dell'interno.

Resta ferma l'applicabilità nei confronti delle società medesime della procedura fallimentare ai sensi ed agli effetti dell'articolo 2, ultimo comma, della disciplina falli-

mentare approvata con il citato regio decreto 16 marzo 1942, n. 267.

Da ultimo, con l'articolo 11, si dichiara che le norme suesposte non si applicano alla concessione di prestiti o finanziamenti in genere effettuati da enti pubblici in base alle norme che ne regolano l'attività; il che è giustificato dal fatto che gli enti pubblici per loro natura non perseguono fini speculativi e sono, peraltro, soggetti ad una particolare disciplina e controllo.

Del pari sono da esse esenti le operazioni effettuate dalle imprese industriali e commerciali a favore dei propri dipendenti e da associazioni o enti mutualistici regolarmente costituiti tra i dipendenti degli enti pubblici e delle imprese predette, a condizione però che l'attività di provvista o di impiego dei fondi sia contenuta nell'ambito dei dipendenti medesimi: il fatto che tali imprese, associazioni od enti effettuino le operazioni in un ben delimitato ambiente e per finalità assistenziali e non certo speculative giustifica la loro esclusione da una disciplina pre-diposta per le aziende che svolgano un'at-

tività finanziaria in forma professionale e quindi con evidenti fini di lucro e che sono destinate ad operare nel pubblico.

Nel loro insieme le norme proposte con l'unito disegno di legge sono intese a disciplinare le attività delle imprese cosiddette « finanziarie » che hanno ormai raggiunto una estensione piuttosto notevole. La tutela del pubblico interesse si afferma così con disposizioni di carattere autonomo e collaterale a quelle che riguardano il risparmio e la disciplina del credito. Non vi è dubbio però che coloro i quali si affidano a terzi operanti al di fuori delle istituzioni riconosciute e disciplinate dalla legge non possono che subire le conseguenze dannose e le perdite che i rischi inerenti a tale loro attività comportano e sarà vano per essi invocare la tutela che la legge ha predisposto in loro favore.

In tali casi, potranno trovare applicazione, nei confronti di chi abbia dolosamente recato loro danno, soltanto le disposizioni d'ordine generale.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

L'attività di concessione di prestiti o finanziamenti in genere, quando sia effettuata in mondo continuativo da imprese diverse da:

a) aziende ed istituti di credito di cui al regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, e successive modificazioni;

b) società finanziarie iscritte nell'albo di cui all'articolo 155 del testo unico delle leggi sulle imposte dirette approvato con decreto del Presidente della Repubblica 29 gennaio 1958, n. 645;

c) società aventi come scopo sociale l'assunzione di partecipazioni in altre imprese ed il finanziamento delle imprese in cui partecipino, sempre che la concessione di prestiti o finanziamenti in genere sia effettuata a favore di imprese al cui capitale partecipino almeno nella misura del 25 per cento o che appartengano allo stesso gruppo finanziario di cui fa parte la società finanziatrice,

è soggetta alla disciplina prescritta per le agenzie pubbliche e per gli uffici pubblici di affari dal testo unico delle leggi di pubblica sicurezza approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 e dal regolamento di esecuzione approvato con regio decreto 6 maggio 1940, n. 635, nonché alle disposizioni contenute nella presente legge.

Art. 2.

Le imprese individuali che svolgono l'attività disciplinata dalla presente legge non possono destinare alla concessione di prestiti o finanziamenti danaro di altri o derivante da rapporti di debito comunque da esse contratti.

Ad esse resta vietata la raccolta di risparmio sotto qualunque forma.

Art. 3.

Le imprese non individuali che svolgono l'attività disciplinata dalla presente legge devono essere costituite sotto forma di società per azioni o in accomandita per azioni e devono avere come oggetto esclusivo della propria attività le operazioni indicate nell'articolo precedente.

Ad esse resta vietata la raccolta di risparmio sotto qualunque forma.

Le società stesse devono avere un capitale sottoscritto e versato non inferiore a lire 100 milioni; le società che, all'entrata in vigore della presente legge, abbiano un capitale inferiore a lire 100 milioni, devono aumentare il capitale a tale ammontare, con effettivo versamento, entro il termine di un anno dalla entrata in vigore della presente legge oppure porsi in liquidazione.

Entro lo stesso termine devono cessare l'attività e porsi in liquidazione le imprese non individuali che esplicano l'attività di cui all'articolo 1, non previste alle lettere a), b) e c) dell'articolo stesso, costituite in forma diversa da quelle indicate nel primo comma del presente articolo.

Art. 4.

La concessione di prestiti o finanziamenti in genere da parte delle società disciplinate dalla presente legge deve essere effettuata soltanto contro rilascio di cambiali a firma del beneficiario del credito emesse all'ordine della società.

Art. 5.

Le imprese disciplinate dalla presente legge, oltre ai libri prescritti per le imprese commerciali, devono tenere un « libro delle operazioni », bollato e vidimato nei modi previsti dagli articoli 2215 e 2216 del codice civile.

Nel libro di cui al comma precedente dovranno essere riportate in ordine di data e senza spazi o interlinee le concessioni di

credito effettuate, indicando specificatamente e distintamente per ognuna:

a) nome, cognome, luogo e data di nascita e indirizzo del beneficiario del credito;

b) ammontare della somma capitale, degli interessi, commissioni, spese, diritti o vantaggi sotto qualunque forma pattuiti a favore delle società;

c) garanzie che assistono il credito e, in particolare, nome, cognome, luogo e data di nascita e indirizzo degli avallanti;

d) somma effettivamente consegnata al beneficiario all'atto del rilascio della cambiale;

e) modalità di restituzione della somma e del pagamento degli interessi ed accessori.

Ogni altra pattuizione non risultante dal libro è nulla.

Il libro deve essere firmato, per la parte relativa ad ogni operazione, dalla persona che ha stipulato l'operazione in rappresentanza della impresa e dal beneficiario del credito il quale dovrà dichiarare anche i compensi sotto qualunque forma pattuiti a favore degli avallanti per il rilascio dell'avallo.

Art. 6.

Le società disciplinate dalla presente legge possono procurarsi disponibilità soltanto con aumenti di capitale e con cessioni allo sconto, nei modi e nei limiti appresso indicati, delle cambiali emesse al loro ordine dal beneficiario del credito.

L'ammontare complessivo delle cessioni allo sconto non può superare in alcun momento il 50 per cento del capitale versato della società.

Le cambiali possono essere cedute per lo sconto soltanto alle aziende di credito di cui all'articolo 5 del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, e successive modificazioni. La società può mutare in qualsiasi tempo l'azienda di credito prescelta per lo sconto ma non può avere contemporaneamente cambiali allo sconto presso più di due aziende di credito.

Le cessioni allo sconto devono essere annotate in apposito « registro delle cambia-

li allo sconto », bollato e vidimato nei modi previsti dagli articoli 2215 e 2216 del codice civile, nel quale le operazioni vanno indicate cronologicamente e distinte per azienda di credito.

Art. 7.

Le imprese disciplinate dalla presente legge sono obbligate ad esibire i libri ed i documenti relativi all'attività svolta a tutti gli ufficiali ed agenti di polizia che ne facciano richiesta nell'esercizio delle loro funzioni.

Art. 8.

Salvo che il fatto costituisca il reato di cui all'articolo 644 del codice penale, il titolare dell'impresa individuale, l'amministratore, il dirigente o il dipendente delle società di cui alla presente legge, il quale si fa dare o promettere sotto qualsiasi forma, per sé o per gli altri, interessi o vantaggi eccessivi rispetto a quelli correnti per operazioni del genere sul mercato finanziario e creditizio, è punito con la reclusione da tre mesi ad un anno e con la multa da lire 40.000 a lire 400.000.

Alla stessa pena soggiace chi, fuori dei casi di concorso nel delitto preveduto dalla disposizione precedente, procura ad altri il prestito di una somma di danaro da parte delle imprese di cui al comma precedente, facendo dare o promettere, a sé o ad altri, per la mediazione, un compenso eccessivo rispetto a quello normalmente corrisposto per prestazioni del genere.

Nel pronunciare condanna per i reati previsti nelle precedenti disposizioni, il giudice ordina la pubblicazione per estratto della sentenza in due quotidiani di informazione.

Art. 9.

Chi viola le disposizioni di cui agli articoli 2, primo comma, 3, primo e quarto comma, e 4 è punito con la multa da lire 50.000 a lire 500.000 e, in caso di recidiva, con la reclusione fino a tre mesi.

Con le stesse pene è punito chi omette di tenere o tiene irregolarmente i libri di cui agli articoli 5 e 6.

Chi riporta nel libro di cui all'articolo 5 condizioni delle operazioni diverse da quelle effettivamente pattuite è punito con la multa da lire 100.000 a lire 1.000.000 e, in caso di recidiva, con la reclusione da tre a sei mesi.

Art. 10.

La condanna a carico degli imprenditori individuali ovvero degli amministratori delle società per uno dei reati previsti dall'articolo 8 della presente legge o per quello di cui all'articolo 644 del codice penale ha per effetto la revoca della licenza di esercizio delle imprese individuali e lo scioglimento della società e la sua messa in liquidazione a norma del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, la quale è disposta mediante decreto del Ministro dell'interno.

Resta ferma l'applicabilità della procedura fallimentare ai sensi e per gli effetti dell'articolo 2, ultimo comma, della disciplina del fallimento, approvata con il citato regio decreto 16 marzo 1942, n. 267.

Art. 11.

La disciplina prevista dalla presente legge non si applica alla concessione di prestiti o finanziamenti in genere effettuata da enti pubblici in base alle norme che ne regolano l'attività, ovvero da imprese industriali o commerciali a favore dei propri dipendenti e da associazioni o enti mutualistici costituiti fra i dipendenti degli enti pubblici e delle imprese predette semprechè l'attività di provvista e di impiego dei fondi sia contenuta nell'ambito dei dipendenti medesimi.