

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

(N. 522-A)

RELAZIONE DELLE COMMISSIONI 2^a e 6^a RIUNITE

(2^a - Giustizia)

(6^a - Finanze e tesoro)

(RELATORE D'ONOFRIO)

Comunicata alla Presidenza il 4 ottobre 1984

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Delega al Governo per l'attuazione della direttiva comunitaria
n. 77/780 in materia creditizia

presentato dal Ministro del Tesoro

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 FEBBRAIO 1984

ONOREVOLI SENATORI. — Il disegno di legge n. 522, comunicato alla Presidenza il 15 febbraio scorso, reca: « Delega al Governo per l'attuazione della direttiva comunitaria n. 77/780 in materia creditizia », di iniziativa governativa.

Il disegno di legge è stato assegnato all'esame delle Commissioni riunite 2^a (Giustizia) e 6^a (Finanze e tesoro), unitamente al disegno di legge n. 387 recante: « Delega al Governo per l'attuazione della direttiva comunitaria n. 77/780 per il riordino di talune disposizioni in materia creditizia », di iniziativa dei senatori Berlanda ed altri.

Le Commissioni riunite, nella seduta del 10 luglio 1984, hanno approfonditamente dibattuto l'opportunità o meno di procedere all'esame congiunto dei due disegni di legge, stante la coincidenza di parte della materia, con specifico riferimento all'attuazione della direttiva comunitaria n. 77/780.

Le Commissioni sono pervenute al convincimento della opportunità di procedere in via preliminare e con maggiore urgenza all'esame del disegno di legge n. 522, perchè si tratta di un disegno di legge tendente a dare attuazione nell'ordinamento italiano alla direttiva comunitaria senza affrontare altri temi pur rilevanti dell'ordinamento del credito, con specifico riferimento alle disposizioni penali concernenti l'attività bancaria.

Si è constatato infatti, come riferito anche dal Governo, che lo stato di inadempienza dell'Italia in ordine alla direttiva in esame ha già comportato, in data 1° marzo 1983 la condanna della Repubblica Italiana da parte della Corte di giustizia delle Comunità europee. D'altronde è apparso del tutto evidente che il disegno di legge n. 522 è in grado di ottenere il consenso delle Camere con maggiore celerità qualora non venga contestualmente affrontata la tematica che nel disegno di legge n. 387 fuoriesce dallo stretto ambito dell'attuazione della direttiva comunitaria e pone problemi complessi che anche nella passata legislatura hanno dimostrato

di richiedere una maturazione diversa del dibattito tecnico-politico, soprattutto in riferimento alla parte concernente le sanzioni penali per gli illeciti commessi nell'esercizio della attività creditizia.

Le Commissioni sono quindi passate ad esaminare il disegno di legge n. 522, pur ribadendosi da parte dei diversi gruppi politici e del Governo la necessità di riprendere presto l'esame delle innovazioni da apportare all'ordinamento del credito, ulteriori a quelle strettamente conseguenti all'attuazione della direttiva comunitaria.

Il disegno di legge si compone di un articolo unico che conferisce delega al Governo della Repubblica ad adottare entro tre mesi dalla entrata in vigore della legge, uno o più decreti aventi valore di legge ordinaria, per dare attuazione alla direttiva del Consiglio delle Comunità europee n. 77/780 del 12 dicembre 1977, indicando i principi ed i criteri direttivi.

Le innovazioni più significative che il disegno di legge comporta sono le seguenti:

a) consentire l'effettivo esercizio della attività degli istituti di credito, su tutto il territorio comunitario, con la osservanza di norme comuni;

b) agevolare la costituzione ed il funzionamento delle succursali di enti creditizi in altri Stati membri per pervenire, in un secondo momento, all'attuazione del principio del controllo del Paese di origine;

c) assoggettamento al regime giuridico della autorizzazione quale regime per l'inizio dell'attività degli enti creditizi, con esclusione della possibilità, per le autorità di vigilanza, di considerare le esigenze economiche del mercato quale presupposto per consentire o meno l'inizio delle attività medesime;

d) prescrizione di requisiti di esperienza e di onorabilità per la nomina ad amministratore e dirigenti preposti alla guida dell'ente creditizio;

e) previsione di ulteriore collaborazione tra le autorità di vigilanza dei Paesi membri della Comunità al fine di agevolare procedure coordinate e omogenee di vigilanza sugli enti creditizi aventi sede nel territorio della Comunità.

Le Commissioni riunite hanno approfondito tutti gli aspetti del disegno di legge nelle sedute del 10, 18 e 24 luglio 1984 e del 18 settembre scorso.

Le Commissioni, in particolare, hanno ampiamente discusso sul significato che l'espressione « carattere di impresa della attività degli enti creditizi » abbia in riferimento alla questione dibattuta anche in Parlamento sulla natura pubblica o privata o speciale della attività medesima, con le conseguenze che ciò comporta anche in riferimento alle sanzioni penali.

Le Commissioni, hanno rilevato che la natura di impresa della attività creditizia è espressamente prevista già nell'articolo 1 della direttiva comunitaria cui si dà attuazione con il presente disegno di legge. Hanno altresì rilevato che nell'ordinamento giuridico italiano siffatta natura, di per sè, non sembrerebbe comportare nè escludere parificazioni o differenziazioni della disciplina dell'attività del credito a seconda della natura, pubblica o privata, dell'ente creditizio. Non ritenendo possibile, data l'accresciuta necessità di una sollecita applicazione della direttiva, dare immediata soluzione alla delicata problematica, le Commissioni hanno deciso che sia data attuazione per l'intanto alla direttiva con il provvedimento proposto dal Governo, consapevoli peraltro della necessità — chiaramente sottolineata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 205 del 1983 — di affrontare il tema dell'ambito di valenza della espressione « carattere di impresa », di cui alla direttiva comunitaria, ai fini dell'inquadramento della disciplina creditizia, con particolare riferimento ai profili penalistici di questa.

Appunto per queste ragioni le Commissioni non hanno accolto emendamenti tendenti a sopprimere le parole sopra virgolettate.

Le Commissioni hanno discusso altri emendamenti tendenti:

a) a far salva espressamente la competenza in materia creditizia delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano;

b) alla disciplina differenziata per ambiti territoriali, dimensioni, carattere di mutualità e finalità sociali degli enti creditizi ai fini dei requisiti di esperienza ritenuti adeguati alla carica da rivestire;

c) a sostituire integralmente l'articolo unico del disegno di legge;

d) a conferire alla Banca d'Italia la potestà di accertare la composizione azionaria degli enti creditizi.

Nessuno di questi emendamenti è stato accolto dalle Commissioni, o perchè ritirato con riserva, da parte dei presentatori, di riproposizione in Aula, o perchè respinto dalle Commissioni.

Con particolare riferimento ai requisiti di esperienza adeguati alla carica da rivestire nei diversi enti creditizi, le Commissioni hanno convenuto, ed il Governo con esse, che un dibattito in Aula possa consentire di meglio definire e circoscrivere i presupposti che possono legittimamente indurre ad adottare criteri differenziati per le nomine negli enti suddetti.

Con riferimento, poi, alla questione della salvezza delle competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano, le Commissioni hanno ritenuto che il non accoglimento dello specifico emendamento in proposito presentato sia da intendere nel senso che il legislatore statale è sempre tenuto al rispetto delle competenze regionali, e che la mancata esplicita formula di salvaguardia dovrebbe divenire regola costante nella legislazione dello Stato proprio per il rispetto che lo Stato deve avere, anche e soprattutto nell'esercizio della potestà legislativa, per le norme costituzionali in genere e per quelle concernenti l'ordinamento delle autonomie regionali in questa sede specificamente rilevanti.

Le Commissioni hanno invece accolto un emendamento all'ultimo comma dell'articolo

lo unico con il quale, nell'ultima parte, si propone la sostituzione delle parole: « entro 20 giorni dalla richiesta » con le altre: « nei termini previsti dai rispettivi regolamenti ». Ciò per conformare anche il disegno di legge in esame ad una formulazione, che si cerca di far divenire costante, circa i modi e i tempi di espressione del parere delle Camere sugli schemi di decreto legislativo presentato dal Governo in attuazione di leggi recanti delega legislativa al Governo medesimo.

Una modifica di coordinamento è stata poi introdotta quanto alla denominazione del Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie.

Sul disegno di legge in esame hanno espresso il proprio parere la Giunta per gli affari delle Comunità europee e la Commissione affari costituzionali. Il parere della Giunta

è favorevole senza ulteriori specificazioni. Il parere della Commissione affari costituzionali contiene puntuali sollecitazioni ad un approfondito esame nel merito in riferimento ad aspetti procedurali e contenutistici della attuazione delle direttive comunitarie e di quella al nostro esame in ispecie.

Le Commissioni hanno attentamente tenuto conto delle indicazioni della 1^a Commissione permanente ed hanno ritenuto di non dover proporre ulteriori modifiche al disegno di legge in esame, salvi gli approfondimenti che il dibattito in Aula dovesse ulteriormente apportare. Le Commissioni, infine, hanno deliberato a maggioranza di proporre all'approvazione dell'Assemblea il disegno di legge con la sola modificazione di cui in precedenza.

D'ONOFRIO, *relatore*

PARERE DELLA 1ª COMMISSIONE PERMANENTE

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

(Estensore MURMURA)

17 luglio 1984

La Commissione, esaminato il disegno di legge esprime parere favorevole, a condizione che al n. 1), vengano sopresse le parole « carattere di impresa degli enti creditizi »: e ciò allo scopo di non pregiudicare un problema che, estraneo alla direttiva comunitaria, dovrà porsi e trovare soluzione in altra sede.

Quanto alla disposizione di cui al n. 2), essa non fissa adeguati e delimitati criteri e principi direttivi: sembra che debba essere direttamente la legge di delega ad indicare, nell'ambito della varia tipologia degli enti bancari, le direttive necessarie a dare attuazione alle disposizioni comunitarie. E va altresì richiamata l'attenzione delle Commissioni di merito sulla necessità di tener ben presenti — perchè presenti siano al Governo nell'esercizio della delega — i limiti derivanti o comunque desumibili dalla legisla-

zione antimafia ed anticamorra; sempre sul n. 2), sembra che la legge delega debba meglio circoscrivere il potere del Governo in ordine alla disciplina delle situazioni preclusive della cosiddetta « onorabilità ».

Quanto al n. 3), la Commissione fa presente l'esigenza di una puntualizzazione di detta norma, specificando che l'unico effetto della perdita dei requisiti soggettivi ed oggettivi ha da essere la revoca dell'autorizzazione.

Circa il n. 5), sembrerebbe inoltre opportuno prevedere anche l'espressione del parere del Governatore della Banca d'Italia.

Valutino le Commissioni di merito l'opportunità di approfondire gli effetti dell'immissione sull'ordinamento interno della direttiva comunitaria sulle competenze riconosciute alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e Bolzano.

Dissentono dal dispositivo favorevole del parere i rappresentanti del Gruppo comunista.

PARERE DELLA 5ª COMMISSIONE PERMANENTE

(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO, PARTECIPAZIONI STATALI)

(Estensore Covi)

11 luglio 1984

La Commissione, esaminato il disegno di legge per quanto di propria competenza, esprime parere favorevole.

DISEGNO DI LEGGE

TESTO DEL GOVERNO

Articolo unico.

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 principi 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 ai 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 e, salva la deroga per il periodo previsto dall'articolo 3, punto 3, lettera b), della direttiva, senza aver riguardo alle esigenze economiche del mercato;

2) indicazione, con riferimento alla tipologia della struttura organizzativa dell'ente creditizio ed alla titolarità dello stesso, dei criteri in base ai quali vanno identificate le persone che effettivamente ne determinano l'orientamento dell'attività; 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, i predetti requisiti di esperienza devono essere rapportati alle peculiarità strutturali ed operative dell'ente, in modo da agevolarne il carattere di mutualità e le finalità sociali; esclusione dagli incarichi per coloro che si

DISEGNO DI LEGGE

TESTO PROPOSTO DALLE COMMISSIONI RIUNITE

*Articolo unico.**Identico.*

(Segue: *Testo del Governo*)

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 e notifica del diniego e della revoca dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria; formazione del silenzio-rifiuto impugnabile ove non si sia provveduto sulla domanda di autorizzazione nel termine previsto dalla direttiva per la notifica del diniego;

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

(Segue: *Testo proposto dalle Commissioni riunite*)

(Segue: *Testo del Governo*)

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, di concerto con il Ministro per il coordinamento interno delle politiche comunitarie, sentite le competenti Commissioni permanenti della Camera e del Senato che esprimeranno il loro parere entro venti giorni dalla richiesta.

(Segue: *Testo proposto dalle Commissioni riunite*)

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, di concerto con il Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie, sentite le competenti Commissioni permanenti della Camera e del Senato che esprimeranno il loro parere nei termini previsti dai rispettivi Regolamenti.