

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro di Grazia e Giustizia

(VASSALLI)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 OTTOBRE 1987

Nuova disciplina sanzionatoria degli assegni bancari

ONOREVOLI SENATORI. – 1. Una recente indagine conoscitiva avviata dall'Ufficio legislativo del Ministero di grazia e giustizia presso le preture, al fine di ricevere indicazioni circa gli auspicabili sviluppi di una politica di deflazione penale, ha posto in evidenza uno stato di particolare disagio nell'applicazione della disciplina penale dell'assegno bancario (articoli 116 e 116-bis di cui al regio decreto 21 dicembre 1933, n. 1736). La maggior parte delle risposte pervenute dai vari pretori interpellati segnalava infatti l'assurdità di un meccanismo repressivo che, mentre costringe gli uffici giudiziari ad un lavoro sempre più imponente e defaticante, risulta poi assolutamente inefficace nel contrastare il fenomeno che pur pretende di combattere. Generale era

quindi l'invito a prendere in esame la questione ed a prospettare nuove soluzioni normative che, rielezionando le condotte punibili, riducessero da un lato il carico giudiziario entro limiti ragionevoli e introducessero dall'altro strumenti dotati di maggiore efficacia preventiva e repressiva. Un invito analogo era del resto già stato autorevolmente formulato nel 1980 dal *Comité européen pour les problèmes criminiaux* del Consiglio d'Europa, il quale, nel suo *Rapport sur la décriminalisation*, aveva appuntato la propria attenzione anche sul reato di emissione di assegni «a vuoto», rilevando come l'intervento penale in questa materia assuma costi eccessivi, rispetto ai risultati conseguiti, e prospettando quindi la necessità di un'ampia, radicale riforma.

In effetti, la disciplina penale dell'assegno bancario appare per più versi insoddisfacente e, in taluni punti, decisamente antiquata. I modi con cui essa si esprime sono all'origine degli inconvenienti e delle storture segnalate dai pretori; nel suo complesso, tale disciplina offre un esempio vistoso di quanto la sanzione penale male utilizzata possa risultare inefficace sul piano della prevenzione generale e insignificante su quello della prevenzione speciale.

Innanzitutto, la tutela penale dell'assegno bancario appare ispirata ad un eccessivo formalismo. Focalizzando la rilevanza della condotta al momento dell'emissione del titolo, la legge consacra la natura di mezzo di pagamento dell'assegno in una dimensione di astrattezza assoluta, ignorando il momento della presentazione, che è invece, da un punto di vista pratico e concreto, quello che decide se il titolo abbia o non abbia svolto la propria funzione economica. La normativa vigente trascura inoltre del tutto la vicenda successiva al protesto (spesso caratterizzata da un adempimento tardivo), nè si preoccupa in alcun modo di stimolare l'emittente ad onorare il titolo protestato. Il risultato finale cui l'assegno è preordinato non assume dunque alcuna rilevanza. L'anticipazione definitiva della tutela al momento dell'emissione determina così un irrigidimento privo di giustificazione sostanziale e praticamente in contrasto con le esigenze stesse che la legge dovrebbe soddisfare.

D'altro canto, la giurisprudenza consolidata sull'articolo 116 di cui al regio decreto n. 1736 del 1933 ha accentuato le virtualità repressive del meccanismo legale. È noto che l'esimente speciale dell'articolo 116, ultimo comma, (relativa all'emissione avvenuta «per un fatto scusabile») ha consentito di dichiarare il delitto punibile anche a titolo di colpa, estendendo così l'area della repressione. Ma, per quanto riguarda il suo contenuto specifico, la disposizione è rimasta in pratica lettera morta; nè la preesistenza di un cosiddetto «fido di fatto», nè il ricorso di circostanze particolari idonee a far supporre esistente la provvista, sono di regola considerati sufficienti ad escludere la responsabilità penale.

La previsione di una circostanza aggravante indefinita per i «casi più gravi» (articolo 116,

secondo comma, di cui al regio decreto n. 1736 del 1933, come modificato dall'articolo 139 della legge n. 689 del 1981), alla quale si ricollegano, oltre che la pena detentiva, due pene accessorie di particolare gravità, rappresenta poi il veicolo di sperequazioni tutt'altro che trascurabili. L'apprezzamento giudiziale della gravità, oscillando in pratica fra elementi reali (il numero e l'entità degli assegni) ed elementi personali (la recidiva specifica), è inevitabilmente vario e mutevole, e per giunta dipende spesso da fattori casuali. La concentrazione contestuale di una pluralità di titoli protestati presso uno stesso ufficio giudiziario è in funzione di due elementi, il luogo e la data di emissione, che sono per lo più determinati dallo stesso presentatore dell'assegno.

Sul piano dell'efficacia specialpreventiva, la disciplina vigente affida le proprie sorti alla pena accessoria del «divieto di emettere assegni bancari o postali per un periodo da uno a tre anni», introdotta per i «casi più gravi» dall'articolo 139 della legge 24 novembre 1981, n. 689. Ma la sua applicazione presuppone il passaggio in giudicato della sentenza di condanna; ciò che concorre a rendere modesta la funzione di questa pena accessoria.

2. Nell'intento di delineare una nuova disciplina, il disegno di legge si orienta lungo due traiettorie fondamentali. Esso, da un lato, si propone di prospettare una diversa selezione delle condotte concretamente punibili, in rapporto all'effettivo pagamento del titolo, considerato quale obiettivo fondamentale; dall'altro, mira ad un rafforzamento dell'apparato sanzionatorio, soprattutto in chiave di prevenzione speciale. Alla contrazione dell'area penale non può non accompagnarsi infatti un più attento e puntuale trattamento punitivo delle ipotesi contrassegnate dai nuovi e più rigorosi indici di rilevanza negativa. Il disegno di legge persegue quindi una deflazione penale per così dire «bilanciata».

Nell'elaborazione del testo proposto si è tenuto conto sia delle indicazioni formulate dal *Rapport sur la décriminalisation del Comité européen pour les problèmes criminiaux*, sia dell'esperienza maturata in ordinamenti stranieri, ed in particolar modo in Francia, dove, nel 1972 e nel 1975, si è attuata una vasta e radicale riforma della materia, muovendo da

un contesto normativo e da una situazione di fatto del tutto simili a quelli italiani. Molti spunti sono stati recepiti, ma, nel suo complesso, la disciplina contenuta nel disegno di legge può considerarsi senza dubbio originale. In effetti, l'idea di ricalcare le linee fondamentali della normativa francese è stata scartata per più ordini di motivi. In primo luogo, perchè la sua efficacia complessiva nel ridurre il fenomeno degli assegni a vuoto è risultata largamente inferiore alle aspettative, com'è emerso dall'analisi degli studi e delle ricerche condotti in proposito dalla *Association française des banques*. In secondo luogo, perchè alcune delle soluzioni introdotte in Francia sono apparse non praticabili in Italia. L'assegno garantito dalla banca trattaria (non oltre i 100 franchi per titolo, per un totale di 2.500 franchi per ciascun libretto di assegni) è sembrato in contrasto con l'articolo 25 della Convenzione di Ginevra del 19 marzo 1931 (resa esecutiva con regio decreto-legge 24 agosto 1933, n. 1077). L'accentuato coinvolgimento del sistema bancario nel meccanismo di controllo, caratteristico della nuova disciplina francese, presuppone dal canto suo forme specifiche di coordinamento centralizzato, che in Italia mancano e che non sarebbe agevole prospettare. In ogni caso, innovazioni radicali in questa direzione implicano valutazioni pratiche ed operative assai complesse e delicate. In questo senso, la Commissione ministeriale, incaricata degli studi preliminari e della redazione di una prima bozza del disegno di legge, si è avvalsa del contributo di un esponente della Banca d'Italia, proprio nell'intento di elaborare una disciplina consentanea all'attuale situazione del sistema bancario italiano, evitando i rischi di avventurose fughe in avanti, mediante soluzioni magari eccellenti in teoria, ma destinate poi ad esiti concreti negativi e controproducenti.

3. Il disegno di legge si propone - come già accennato - una diversa selezione dei fatti punibili ed un rafforzamento dell'apparato sanzionatorio soprattutto sul piano della prevenzione speciale.

Per quanto riguarda il primo profilo i punti di passaggio significativi sono tre. Si è innanzitutto riformulata la fattispecie di emissione di assegni bancari senza provvista (articolo 3)

subordinandone la punibilità alla condizione negativa che l'assegno, presentato in tempo utile, non sia pagato in tutto o in parte. Il momento decisivo si sposta dunque all'atto della presentazione, attribuendo effetti preclusivi della responsabilità penale alla costituzione della provvista avvenuta dopo l'emissione del titolo e prima della sua presentazione.

In secondo luogo, si è stabilito (articolo 7) che, entro sessanta giorni dal protesto o dalla constatazione equivalente, l'emittente possa fruire di una speciale causa di estinzione del reato commesso, a condizione che paghi l'importo dell'assegno, degli interessi e delle spese, nonchè una penale pari al 10 per cento della somma dovuta in base al titolo e non pagata all'atto della presentazione. Questa sanzione civile è introdotta dall'articolo 1 al duplice scopo di disincentivare il pagamento dilazionato come ricorso ad un'anomala forma di credito e di disporre comunque una conseguenza patrimoniale negativa correlata al mero fatto del mancato pagamento. Nel suo complesso, il meccanismo tende - come appare evidente - ad incoraggiare la prestazione sia pure tardiva dell'emittente e finisce al contempo con l'offrire una ragionevole soluzione a difficoltà finanziarie momentanee, cui il debitore abbia alla fine posto rimedio.

In terzo luogo, si è ritenuto opportuno prevedere che il delitto sia perseguibile a querela (articolo 4), valorizzando il profilo dell'offesa patrimoniale insita nel mancato pagamento. Se si conviene infatti che debba essere questo l'aspetto teleologicamente significativo della tutela, è logico dedurne che la perseguibilità sia subordinata alla manifestazione di volontà del soggetto che ha subito, nel proprio patrimonio, le conseguenze negative del fatto. In questo senso, la titolarità del diritto di querela è attribuita a chi abbia il possesso del titolo, dato che questo elemento identifica in sostanza la persona in danno della quale (come prenditore o come girante sottoposto al regresso) si è in definitiva realizzato il mancato pagamento. Una congrua disciplina adegua il decorso del termine per proporre querela alle varie situazioni ipotizzabili: se l'offesa si concretizza in capo al prenditore o all'ultimo giratario, il termine decorre dalla conoscenza del mancato pagamento; se si

realizza invece nei confronti di un girante, esso decorre dal momento in cui questi sia rientrato in possesso del titolo dopo aver subito il regresso.

La perseguibilità a querela potrà determinare un'ulteriore deflazione processuale, in quanto consente, in pratica, una definizione dell'incidente di pagamento anche oltre la soglia dei sessanta giorni nei quali può verificarsi la causa estintiva introdotta dall'articolo 7.

Alla consistente restrizione delle condotte punibili corrisponde un certo inasprimento delle sanzioni edittali: la pena pecuniaria è alternativa a quella detentiva, mentre è sempre detentiva quando la somma non pagata in relazione al titolo supera i venti milioni di lire. Si è così inteso prospettare una determinazione certa e tassativa delle ipotesi gravi, ancorandole, ancora una volta, ad un indice di natura patrimoniale. D'altronde, sul piano delle pene accessorie, l'unica differenza dell'ipotesi grave rispetto a quella semplice è data dalla sola pubblicazione della sentenza di condanna (articolo 5). Il divieto di emettere assegni è stato infatti generalizzato, considerando che, se il reo non ha provveduto ad onorare l'assegno, nonostante le opportunità ora offerte dalla legge, vi è la necessità di inibirgli il ricorso a questo mezzo di pagamento.

La struttura della nuova disciplina ha reso superfluo il mantenimento dell'esimente speciale basata sull'emissione per «fatto scusabile». Si è in proposito ritenuto che la migliore prova della scusabilità può essere offerta dal soggetto stesso, provvedendo ad adempiere, sia pure tardivamente, ed ottenendo così l'estinzione della propria responsabilità. Nel contempo, l'eliminazione del «fatto scusabile» sottolinea la necessità che l'emissione a vuoto sia punita soltanto a titolo di dolo, giusta la regola dell'articolo 42, secondo comma, del codice penale.

Mentre è stata mantenuta la rilevanza penale dell'emissione di assegni senza autorizzazione del trattario (articolo 116, primo comma, numero 1, di cui al regio decreto n. 1736 del 1933, trasfuso nell'articolo 2) - delitto che assume, nel nuovo contesto normativo, un'importanza assai maggiore che in quello attuale, per le ragioni che saranno esposte tra breve (*infra*, 4) - si è ritenuto di dover espungere

dall'area penale le residue ipotesi dell'articolo 116 di cui al regio decreto n. 1736 del 1933 (concernenti la data, il luogo di emissione ed altri requisiti formali dell'assegno). Si tratta di inosservanze diffuse nella prassi, ma oggetto di una repressione men che sporadica e praticamente casuale. Per provvedere alla loro sanzione sembrano più che sufficienti le pene pecuniarie stabilite dalle disposizioni in materia di imposta di bollo (decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 642), dato che un assegno emesso senza i requisiti formali prescritti dalla legge è assoggettato all'imposta prevista per le cambiali. Il mancato pagamento di tale imposta rende per l'appunto applicabili le sanzioni amministrative tributarie.

4. Per quanto riguarda il rafforzamento dei meccanismi sanzionatori sul piano della prevenzione speciale, l'innovazione più significativa è rappresentata dalla revoca dell'autorizzazione ad emettere assegni, che la banca è tenuta a disporre nei confronti del cliente in conseguenza del protesto o della constatazione equivalente. Tale revoca è di tre o di sei mesi a seconda dell'importo non pagato ed è disposta mediante l'invio di una lettera raccomandata con avviso di ricevimento entro quindici giorni dalla data del protesto, con effetto dal momento della ricezione (articolo 8).

Si è così inteso corresponsabilizzare in qualche maniera l'istituto bancario all'incidente di pagamento, obbligandolo a sospendere la convenzione autorizzativa all'emissione di assegni (non, ovviamente, il rapporto di conto corrente in sé considerato) nei confronti del cliente rivelatosi inaffidabile. La revoca costituisce una sanzione civile indipendente dalla punibilità dell'emissione a vuoto (essendo collegata indefettibilmente al solo fatto del protesto); essa assicura quindi, oltre ad una forma di reazione al mancato pagamento (affiancandosi alla penale introdotta dall'articolo 1), la neutralizzazione temporanea del soggetto da un tipo di commercio giuridico nel quale egli ha quanto meno mostrato una certa leggerezza.

Naturalmente, nulla impedisce che il soggetto instauri un nuovo rapporto con un istituto bancario diverso da quello che ha disposto la revoca; ma è chiaro che questi *escamotages*

non potranno essere adottati all'infinito e che contro di essi è comunque lecito attendersi una naturale reazione da parte del sistema bancario.

L'infedeltà e la durata della revoca sono presidiate, nei confronti della banca, dalla responsabilità per il pagamento degli assegni emessi dal cliente al quale la revoca avrebbe dovuto essere diretta o mantenuta (articolo 9). L'osservanza della revoca da parte del privato è invece garantita dalla sanzione penale stabilita all'articolo 2 per l'emissione di assegni senza autorizzazione.

Per rendere più efficace e tempestiva la pena accessoria del divieto di emettere assegni, conseguente, nel nuovo contesto normativo, ad ogni condanna per i delitti previsti dall'articolo 2 e dall'articolo 3, se ne è stabilita la provvisoria esecutività, temperata tuttavia da un meccanismo di gravame particolarmente garantito: la decisione deve seguire entro dieci giorni dall'istanza di sospensione; in caso contrario, l'esecuzione del divieto resta sospesa fino alla decisione.

5. Sinteticamente, allo scopo di rendere più intelligibile il nuovo meccanismo delineato dal disegno di legge, l'iter di un incidente di pagamento può essere schematizzato, in forma dinamica, nei termini seguenti:

emissione di un assegno senza provvista; si danno due possibilità:

a) l'emittente riesce a costituire la provvista prima che il titolo sia presentato.

La responsabilità penale è esclusa perchè non si è realizzata la condizione negativa di punibilità;

b) il titolo è protestato perchè la provvista difetta al momento della presentazione;

in caso di mancato pagamento e di conseguente protesto:

a) scattano le sanzioni civili della penale pari al 10 per cento e della revoca dell'autorizzazione ad emettere assegni. La banca può decidere di non provvedere, ma in tale eventualità resta esposta alla responsabilità per il pagamento degli assegni emessi dopo il quindicesimo giorno dal protesto, e per tutta la durata della sospensione, finchè questa non venga disposta. Il pagamento nonostante la revoca costituisce concessione di una nuova autorizzazione;

b) sul piano penale, l'emittente dispone di sessanta giorni per adempiere tardivamente, corrispondendo somma capitale, accessori, spese e penale ed estinguendo così la propria responsabilità penale. Per la perseguibilità è necessaria la querela da parte del possessore del titolo;

c) la condanna importa in ogni caso la pena accessoria temporanea del divieto di emettere assegni, provvisoriamente esecutiva, salvo l'accoglimento dell'istanza di sospensione (o la mancata decisione su di essa nel termine di dieci giorni, ma in questa eventualità la sospensione *ex lege* si protrae fino alla decisione).

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Clausola penale)

1. Chiunque emette un assegno bancario senza che presso il trattario esista la somma sufficiente è obbligato a corrispondere una penale, al prenditore o al giratario che agisce nei suoi confronti per il pagamento del titolo, se al momento della presentazione l'assegno non è stato interamente pagato. La penale è ugualmente dovuta quando l'assegno, presentato in tempo utile, non è stato interamente pagato perchè il traente dopo l'emissione ha disposto altrimenti della somma esistente presso il trattario.

2. La penale è pari al 10 per cento della somma dovuta e non pagata.

3. Gli effetti di titolo esecutivo dell'assegno bancario si estendono alla penale.

Art. 2.

(Emissione di assegno senza autorizzazione)

1. Chiunque emette un assegno bancario senza aver avuto l'autorizzazione dal trattario o quando l'autorizzazione è stata revocata è punito con la reclusione da due a sei mesi.

2. La pena è della reclusione da tre mesi ad un anno se l'assegno è di importo superiore a venti milioni di lire.

Art. 3.

(Emissione di assegno senza provvista)

1. Fuori dei casi previsti dall'articolo 2, chiunque emette un assegno bancario senza che presso il trattario esista la somma sufficiente è punito con la multa da lire trecentomila a tre milioni o con la reclusione fino a quattro mesi, se l'assegno, presentato in tempo utile, non viene pagato in tutto o in parte.

2. La pena è della reclusione da due a otto mesi se la parte dell'assegno non pagata è di importo superiore a venti milioni di lire.

3. Le disposizioni dei commi 1 e 2 si applicano anche quando l'assegno, presentato in tempo utile, non è stato pagato perchè il traente dopo l'emissione ha disposto in tutto o in parte della somma esistente presso il trattario.

4. Il giudice, quando ritiene di dover infliggere soltanto la multa, può pronunciare decreto di condanna ai sensi dell'articolo 506 del codice di procedura penale.

Art. 4.

(Disposizioni processuali)

1. I reati previsti dagli articoli 2 e 3 sono punibili a querela della persona che abbia il possesso del titolo. Il diritto di querela non può essere esercitato decorsi tre mesi dalla conoscenza del mancato pagamento o, se successivo, dal momento nel quale la persona offesa è entrata in possesso del titolo.

2. Per i reati suddetti è competente per territorio il giudice del luogo di pagamento.

Art. 5.

(Pene accessorie)

1. La condanna per i delitti previsti dagli articoli 2 e 3 importa il divieto di emettere assegni bancari o postali per un periodo da uno a due anni.

2. Nei casi previsti dall'articolo 2 e dal comma 2 dell'articolo 3 la condanna importa anche la pubblicazione della sentenza.

3. Il divieto di emettere assegni disposto con decreto di condanna o con sentenza è provvisoriamente esecutivo. Il giudice dell'opposizione o dell'appello, su istanza dell'imputato, quando sussistono gravi motivi può, in qualunque momento, disporre la sospensione dell'esecuzione. Se il giudice non provvede entro dieci giorni dalla proposizione dell'istanza, l'esecuzione del divieto resta sospesa fino alla decisione sull'opposizione o sull'appello.

Art. 6.

(Violazione del divieto di emissione)

1. Chiunque, avendo riportato la pena accessoria prevista dal comma 1 dell'articolo 5, trasgredisce agli obblighi ad essa inerenti è punito, per il solo fatto dell'emissione dell'assegno, ai sensi dell'articolo 389 del codice penale.

2. Si applicano la reclusione da sei mesi a due anni e la multa da lire centomila a due milioni a chi, violando il divieto di emettere assegni bancari o postali, commette uno dei delitti previsti dagli articoli 2 e 3.

3. La condanna importa la pubblicazione della sentenza e il divieto di emettere assegni bancari e postali per la durata di due anni.

Art. 7.

(Estinzione del reato)

1. Nei casi previsti dall'articolo 3, il pagamento dell'assegno, della penale, degli interessi, delle spese per il protesto o per la constatazione equivalente, di quelle per gli avvisi dati e delle altre spese estingue il reato, se effettuato nel termine di sessanta giorni dalla presentazione del titolo.

2. Qualora il portatore del titolo non sia reperibile o non riceva il pagamento, il reato è estinto se nel termine di cui al comma 1 l'emittente effettua presso un'azienda di credito il deposito della somma ivi indicata, vincolato al portatore del titolo.

Art. 8.

(Revoca dell'autorizzazione)

1. Quando per un assegno non pagato, in tutto o in parte, per difetto di provvista viene levato il protesto od effettuata la constatazione equivalente, l'ente creditizio trattario deve revocare al traente ogni autorizzazione ad emettere assegni.

2. La revoca è comunicata al traente a mezzo di lettera raccomandata con avviso di ricevi-

mento e produce effetto nei suoi confronti dal momento della ricezione.

3. Se la lettera non è spedita entro il quindicesimo giorno successivo al protesto o alla constatazione equivalente, il trattario è obbligato a pagare gli assegni emessi dopo tale giorno e fino al giorno successivo alla spedizione, anche se manca o è insufficiente la provvista.

4. Una nuova autorizzazione non può essere data prima che sia trascorso il termine di tre mesi dalla ricezione della comunicazione di revoca. Il termine è di sei mesi se l'importo non pagato, portato da uno o più assegni emessi prima della revoca, era complessivamente superiore a lire venti milioni.

5. Se viene data una nuova autorizzazione prima del termine stabilito nel comma 4, il trattario è obbligato a pagare gli assegni successivamente emessi, anche quando manca o è insufficiente la provvista, fino alla scadenza del termine.

6. La responsabilità del trattario nei casi previsti dai commi 3 e 5 è limitata a lire dieci milioni per ogni assegno.

Art. 9.

(Pagamento dopo la revoca)

1. Il pagamento da parte del trattario di un assegno emesso dopo la revoca dell'autorizzazione ad emettere assegni produce tutti gli effetti di una nuova autorizzazione.

2. È vietato in ogni caso il pagamento da parte del trattario degli assegni emessi prima della scadenza del termine stabilito dal comma 4 dell'articolo 8; il pagamento effettuato in violazione del divieto produce gli effetti previsti dal comma 5 dello stesso articolo.

Art. 10.

(Disposizioni abrogate)

1. Sono abrogate le disposizioni degli articoli 116 e 116-bis di cui al regio decreto 21 dicembre 1933, n. 1736.