SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

(N. 976)

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro del Tesoro

(PANDOLFI)

di concerto col Ministro degli Affari Esteri

(COLOMBO)

e col Ministro di Grazia e Giustizia

(MORLINO)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 1° LUGLIO 1980

Delega al Governo per l'attuazione della direttiva comunitaria n. 77/780 e norme interpretative ed integrative in materia di attività creditizia

ONOREVOLI SENATORI. — Appartiene alle caratteristiche del nostro ordinamento creditizio il fatto di poggiare su una architettura normativa essenzialmente di disposizioni generali, entro il cui quadro si sono resi possibili nel tempo gli adattamenti resi necessari dal mutare delle condizioni sia del sistema economico sia dei modelli operativi degli enti bancari. Si spiega così il suo lungo permanere in condizioni di sostanziale adeguatezza.

È difficile negare che in prospettiva si pongono problemi di revisione. Ma si tratta di prospettiva non di breve periodo, essendo opinione diffusa e fondata che a una vera e propria revisione si possa giungere soltanto dopo una matura e complessa riflessione, che è opera di lunga mano da condursi con vaglio sereno e non sotto lo stimolo di impulsi occasionali.

Esistono tuttavia questioni più urgenti, non tanto di modificazioni strutturali quanto di adeguamento e perfezionamento su punti specifici. In particolare si presenta l'obbligo di conformare il nostro ordinamento a prescrizioni comunitarie, nell'ambito del processo di armonizzazione delle legislazioni nazionali in materia di accesso all'attività creditizia e al suo esercizio. Si pone, ancora, in una sfera per certi aspetti affine, l'esigenza di sciogliere nodi interpretativi su temi quali la natura dell'attività

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1600) — 2/3/4

bancaria e la qualificazione soggettiva degli operatori del settore. Relativamente a questo secondo aspetto si è determinata una più acuta necessità di certezza del diritto.

Il Governo si propone appunto, con il presente disegno di legge, di affrontare tali più urgenti questioni. Il suo proposito è di offrire soluzioni meditate, che tengano conto dei significativi apporti della dottrina e degli indirizzi che emergono da recenti importanti iniziative parlamentari, oltre che di una equilibrata valutazione delle forme attraverso le quali può attuarsi il raccordo della nostra legislazione ai princìpi comunitari.

1. — L'articolo 57 del Trattato di Roma stabilisce che il Consiglio della Comunità europea, deliberando su proposta della Commissione e previa consultazione della Assemblea, fissa le direttive intese al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative all'accesso alle attività non salariate e all'esercizio di queste.

In particolare, il secondo comma dell'articolo 57 stabilisce che occorre la decisione unanime degli Stati per procedere all'armonizzazione nel settore bancario.

Allo scopo di dare attuazione alla predetta normativa nella materia del credito, il Consiglio della Comunità europea ha adottato la prima direttiva (77/780/CEE) del 12 dicembre 1977 concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti l'accesso all'attività degli enti creditizi ed il suo esercizio. Essa rappresenta un nuovo passo verso la creazione di un mercato comune nel settore bancario, dato che una prima misura in tal senso fu adottata con la direttiva 73/183 del 28 giugno 1973, con la quale si provvide a sopprimere le restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi nel campo delle attività non salariate delle banche e di altri istituti finanziari, attuando il principio della non discriminazione conformemente agli articoli 52 e 59 del Trattato.

La direttiva del 12 dicembre 1977 deve essere ora recepita nel nostro ordinamento giuridico, ai sensi dell'articolo 189 del Trattato di Roma.

Con l'adattamento delle legislazioni nazionali ai princìpi della direttiva inizia l'effettivo processo di integrazione e di coordinamento degli attuali nove sistemi bancari della Comunità. Sia pure con gradualità e per tappe successive, si intendono conseguire due obiettivi. Il primo è di consentire l'effettivo esercizio dell'attività degli istituti di credito su tutto il territorio comunitario, con l'osservanza di norme comuni; il secondo è di agevolare la costituzione e 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 », cioè di un controllo centralizzato presso il solo paese di origine, sul presupposto di una stretta collaborazione tra le autorità monetarie nell'esercizio della vigilanza intesa a garantire l'affidabilità degli istituti di credito.

L'applicazione della direttiva negli Stati membri della Comunità è destinata a favorire una maggiore integrazione fra i sistemi bancari nazionali, che vedranno allargarsi le proprie possibilità operative oltre confine, in condizioni di concorrenza.

Può essere interessante considerare la situazione odierna per quanto riguarda il nostro paese. Attualmente operano in Italia 23 filiali di aziende di credito straniere. Di queste, 11 sono filiali di banche comunitarie e 12 di banche extracomunitarie.

I principali dati relativi a tali filiali, come risultarono al 31 dicembre 1979, indicano una provvista di 4.072 miliardi di lire per l'insieme delle 23 filiali e di 891 per le filiali di banche CEE; impieghi rispettivamente per 2.481 e 568 miliardi; patrimonio rispettivamente per 111 e 50 miliardi.

Per contro operano all'estero 46 filiali di banche italiane: 7 nei paesi della Comunità e 39 in paesi extracomunitari. I dati relativi, sempre al 31 dicembre 1979, sono i seguenti: provvista totale per 8.905 miliardi di lire, di cui 4.188 nei paesi CEE; impieghi totali per 7.838 miliardi, di cui nei paesi CEE 3.301; patrimonio 170 miliardi, di cui 59 nei paesi comunitari.

Si deduce dalla situazione esposta una prevalenza di rapporti bancari, nei due sensi, con i paesi extracomunitari rispetto ai paesi della CEE. La liberalizzazione conseguente all'attuazione della direttiva del 12 dicembre 1977 potrà modificare l'attuale stato di cose, favorendo un più forte intrecciarsi di attività creditizie intracomunitarie con indubbi vantaggi per il sistema bancario in se stesso e per l'economia in generale.

2. — Capisaldi della citata direttiva comunitaria sono le disposizioni contenute negli articoli 2, 3 e 7. Esse meritano un cenno, soprattutto per ciò che concerne i riflessi applicativi sul nostro ordinamento.

L'articolo 2 indica i limiti generali di applicazione della direttiva, stabilendo che essa riguarda l'accesso all'attività degli enti creditizi e il suo esercizio. Elenca quindi gli enti esclusi dalla disciplina della direttiva a causa della particolare natura della loro attività. Per quanto riguarda l'Italia, fra tali enti risulta indicata la sola Cassa depositi e prestiti.

L'articolo 3 sancisce il principio, nuovo per taluni Stati membri, dell'autorizzazione quale regime applicabile agli enti creditizi perchè possano iniziare la loro attività. L'autorizzazione, ferme restando le altre condizioni previste dalle regolamentazioni nazionali, va concessa quando siano soddisfatte le seguenti condizioni: esistenza di fondi propri distinti e di fondi minimi sufficienti; presenza di almeno due persone che determinano effettivamente l'orientamento della attività dell'ente creditizio, in possesso dell'onorabilità e dell'esperienza adeguata all'esercizio delle proprie funzioni.

Tuttavia il terzo paragrafo dello stesso articolo 3, dopo aver affermato il divieto di esaminare le domande in funzione delle esigenze economiche del mercato, stabilisce che gli Stati, in via transitoria e per un periodo di sette anni prorogabile di altri cinque, possono invocare tali esigenze economiche di mercato in sede di esame delle richieste di autorizzazione. L'Italia si è avvalsa di tale facoltà, con notifica effettuata agli organi delle Comunità europee.

Infine l'articolo 7 stabilisce che, al fine di vigilare sull'attività degli enti creditizi che operano in uno o più Stati membri diversi da quello della loro sede sociale, le autorità competenti degli Stati membri interessati collaborano strettamente comunicandosi tutte le informazioni che possano facilitarne la vigilanza ed agevolare l'esame delle condizioni per la relativa autorizzazione, nonchè tutte le informazioni atte a facilitare il controllo della loro liquidità e solvibilità.

3. — La recezione nel nostro diritto interno dei princìpi contenuti nella direttiva in questione è bene avvenga, a giudizio del Governo, attraverso lo strumento della delega legislativa, a cui si è di regola fatto ricorso nei numerosi casi analoghi succedutisi nel corso degli ultimi venti anni.

L'articolo 1 del disegno di legge contiene i princìpi e criteri direttivi per l'esercizio della delega da parte del Governo. Essi seguono le linee innovative tracciate dalla direttiva comunitaria e riflettono scelte specifiche per le questioni per le quali la direttiva, pur indicando gli obiettivi da raggiungere, lascia al legislatore nazionale un qualche margine di apprezzamento sulle soluzioni da adottare.

Si dà qui di seguito un commento ai punti che costituiscono materia di più rilevante interesse.

Si precisa anzitutto il carattere di impresa dell'attività degli enti creditizi (punto 1) e si chiarisce che l'accesso a tale attività è subordinato ad autorizzazione sulla base di requisiti oggettivi, indipendentemente dalla natura pubblica o privata degli enti. Non si tratta di una innovazione, per quanto riguarda il nostro ordinamento. Tuttavia la precisazione circa il carattere autorizzatorio del provvedimento richiesto per l'accesso all'esercizio dell'attività creditizia appare opportuna, in presenza di elaborazioni dottrinali intorno al vigente articolo 1 della legge bancaria, tendente a ravvisare nel provvedimento in questione o natura mista, a metà strada tra la con-

cessione e l'autorizzazione, o carattere di abilitazione o valore di ammissione a un ordinamento settoriale, quale quello creditizio. La precisazione, per altro, non si limita all'aspetto formale, dal momento che, come si è posto sopra in rilievo, essa incide sui criteri di rilascio dell'autorizzazione, escludendone l'ampia discrezionalità e ancorandola al possesso di requisiti oggettivi predeterminati dalla legge.

Al punto 2, per gli amministratori e i dirigenti preposti alla guida dell'ente creditizio vengono prescritti precisi requisiti di esperienza e di onorabilità (secondo la terminologia adoperata dalla direttiva e che trova riscontro in alcune legislazioni nazionali).

Per quanto riguarda il requisito dell'esperienza, verrà naturalmente in rilievo l'esperienza maturata negli specifici settori dell'attività bancaria e di quella finanziaria, senza escludere per altro la rilevanza dell'esperienza acquisita in settori affini, purchè essa sia effettivamente indicativa. Naturalmente l'esperienza va apprezzata in relazione alla carica da assumere, alle dimensioni dell'ente, al suo volume di attività e al suo ambito operativo. Il comportamento professionale pregresso viene in considerazione in ordine alla valutazione dell'onorabilità richiesta per gli amministratori. Il requisito dell'onorabilità viene escluso, poi, per coloro che si trovino in stato di interdizione dai pubblici uffici per effetto di sentenza passata in giudicato, nonchè, anche indipendentemente dall'interdizione, per gli autori di gravi violazioni penali della legge bancaria e di gravi reati contro la pubblica Amministrazione, contro la fede pubblica e contro il patrimonio, che abbiano dato luogo a condanna definitiva.

Il principio di cui al punto 4 stabilisce che il diniego dell'autorizzazione deve essere motivato e notificato all'interessato nei termini prescritti: trascorsi tali termini si forma automaticamente il silenzio-rifiuto impugnabile.

Al punto 5, utilizzandosi la facoltà riservata agli Stati membri dalla direttiva, si indica il principio che l'apertura in territorio italiano di succursali di enti creditizi aventi sede in un altro Stato membro viene subordinata al rispetto delle norme sostanziali e procedurali dettate dalla legge italiana per le succursali degli enti creditizi nazionali.

Per quanto riguarda, infine, l'esercizio della delega da parte del Governo, viene fissato in tre mesi il termine per l'emanazione delle norme delegate.

4. — L'ambito del disegno di legge non resta circoscritto al pur rilevante campo delle disposizioni discendenti dalla direttiva comunitaria. Vengono affrontate altre particolari materie che si collegano in certo modo alla sfera in senso lato dei princìpi oggetto della direttiva menzionata.

Come è agevole osservare, la recezione delle norme comunitarie nel nostro ordinamento richiede limitate modifiche legislative da introdurre, appunto, con i decreti di attuazione della delega.

L'elasticità del sistema della nostra legislazione bancaria e la duttilità dei suoi contenuti precettivi lo rendono infatti capace di assimilare le innovazioni normative senza sconvolgimenti e di adeguarsi a queste e allo spirito che le informa mediante una evoluzione sostanzialmente interpretativa.

Le caratteristiche di elasticità, duttilità e circolarità del sistema sono anzi tali da consentire in parte di conformare la prassi alle indicazioni della direttiva comunitaria anche prima dell'emanazione delle norme delegate, attraverso l'azione amministrativa del Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio, del Ministro del tesoro e della Banca d'Italia.

Vi sono tuttavia, nel nostro ordinamento creditizio, punti sui quali occorre stabilire o ristabilire certezza, con una sicura definizione del quadro giuridico, giovevole anche ai fini della collocazione delle norme legate alla disciplina comunitaria e dell'attività amministrativa che ad essa si riconduce. Si tratta di eliminare ambiguità generatesi col tempo nella lettura di alcune norme chiave della legislazione bancaria e che ne hanno reso incerto il valore d'orientamento, con conseguenti oscillazioni della giurisprudenza, anche penale. Se tali oscil-

lazioni si radicassero, si avrebbero distorsioni del sistema che riuscirebbe poi difficile correggere.

La chiarificazione gioverà altresì agli operatori bancari evitando alterazioni della libertà di concorrenza, interna ed internazionale, e restituendo anche ad essi un quadro di certezza del diritto, che è un bene primario della società civile.

A tali chiarimenti si perviene per via sostanzialmente ermeneutica, perchè ad essi conducono coerentemente il tenore letterale delle norme in questione, l'interpretazione sistematica delle stesse nell'ambito dell'ordinamento settoriale del credito e in quello dettato in generale per le attività di impresa dal codice civile, nonchè le indicazioni di principio discendenti dalla Costituzione.

5. — Una questione fondamentale concerne la precisa definizione del carattere dell'attività bancaria, della sua natura oggettiva.

L'articolo 1 della legge bancaria (regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, convertito nella legge 7 marzo 1938, n. 141) definisce, com'è noto, la raccolta del risparmio fra il pubblico sotto ogni forma e l'esercizio del credito « funzioni di interesse pubblico ».

Con tale definizione la legge, implicitamente ma chiaramente, fa intendere che la attività bancaria non è una pubblica funzione o un servizio pubblico, perchè altrimenti o l'avrebbe dichiarata tale o, quanto meno, avrebbe lasciato all'interprete il problema della sua qualificazione.

Essa ha invece introdotto una nozione distinta, concettualmente diversa, da quelle di funzione e servizio pubblico (all'epoca già acquisite alla terminologia giuridica) nel contesto di una nuova forma ordinatrice ed organizzatoria aderente alla peculiarità dell'attività bancaria. Questa è attività commerciale svolta in regime di concorrenza e quindi attività privata. Per la sua rilevanza, tuttavia, è organicamente disciplinata da un ordinamento settoriale, che dà luogo ad un sistema articolato e penetrante di controlli amministrativi.

Peraltro, come si chiarì subito in sede parlamentare (Relazione della Giunta generale del Bilancio sul disegno di legge di conversione del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, in Atti parlamentari - Camera dei deputati, Legislatura XXIX, *documento* n. 1137/A), « la funzione di controllo non vuole e non deve assumere il carattere di una perturbatrice e dannosa supergestione delle aziende bancarie », essendo la funzione di controllo del tutto distinta dall'attività imprenditoriale bancaria e non interferendo in questa. Si tratta infatti di una funzione programmatoria, di autorizzazione, di indirizzo e coordinamento e di sorveglianza, che non si compenetra mai con l'attività che ne è oggetto, non dissimilmente in questo da quanto è previsto in generale per l'iniziativa economica privata (nella quale, appunto, l'attività bancaria rientra). L'iniziativa economica privata è infatti, fondamentalmente e per principio, libera, pur essendo assoggettabile ad indirizzo e coordinamento a fini sociali mediante i programmi e i controlli opportuni (articolo 41 della Costituzione).

S'inquadra in tale più generale indicazione di principio la specifica e più penetrante disposizione dettata dalla Costituzione per l'esercizio del credito, del quale sono previsti la disciplina, il coordinamento e il controllo, ai fini dell'incoraggiamento e della tutela del risparmio in tutte le sue forme (articolo 47).

Ora, ciò che caratterizza la disciplina dell'attività bancaria al punto da configurarla come un ordinamento settoriale in sè relativamente concluso, sono l'unitarietà del sistema dei controlli e l'uniformità del regime nel quale agiscono gli istituti e le aziende di credito, indipendentemente dalla loro origine e figura giuridica e dalla loro personalità di diritto pubblico o di diritto privato.

Nessuna distinzione v'è a tal proposito nell'articolo 1 della legge bancaria, il quale pone sullo stesso piano istituti di credito di diritto pubblico, banche di interesse nazionale, casse di risparmio, istituti, banche, enti e imprese private. Tutta la legislazione bancaria è improntata a tali criteri di uni-

tarietà e uniformità, che corrispondono ai caratteri obiettivamente omogenei dell'attività bancaria, al fatto cioè che i soggetti che la esercitano si avvalgono tutti, in concorrenza tra loro, degli stessi strumenti negoziali, affrontando sostanzialmente un uguale rischio d'impresa. È questa situazione di base comune a tutti che costituisce la piattaforma su cui poggia la circolarià del sistema e la sua riconduzione all'indirizzo unitario impresso dall'Istituto di emissione e dalle altre autorità di orientamento e vigilanza del settore creditizio. Esprime con particolare incisività tale esigenza l'articolo 2 della legge bancaria, quando esplicitamente afferma che « tutte le aziende che raccolgono il risparmio tra il pubblico ed esercitano il credito, siano di diritto pubblico che di diritto privato, sono sottoposte al controllo di un organo dello Stato ».

È questo il sistema tenuto presente dall'articolo 47 della Costituzione e in esso rispecchiato, appunto, a livello costituzionale.

Invero, con riguardo all'attività bancaria come in generale per l'attività d'impresa, l'interesse pubblico tipico della figura organizzatoria pubblica resta all'esterno del suo svolgimento; si esaurisce nell'assisterla con appropriati presidii e nel garantire il perseguimento ulteriore, attraverso essa, degli scopi statutari (impiego di eventuali utili per una predeterminata destinazione e altri); non impronta mai di sè la gestione, che da tali fini ultimi è intrinsecamente distaccata, e non ne informa il corso con criteri differenziati da quelli propri del comune imprenditore bancario.

A tale notazione relativa all'esercizio in generale dell'attività d'impresa deve aggiungersi, con specifico riferimento al settore del credito, che risulta arduo concepire l'efficienza e l'imparzialità del banchiere pubblico diversamente da quelle del banchiere privato, giacchè entrambi perseguono immediatamente nell'esercizio dell'attività bancaria i medesimi risultati, con la guida degli stessi criteri, secondo l'indirizzo e sotto il controllo delle autorità che governano il settore con visione globale.

Pertanto, riguardo all'attività bancaria non vengono in distinto rilievo per l'ente pubblico che le esercita quelle esigenze peculiari per le quali è previsto uno speciale regime penale della pubblica Amministrazione, in relazione ai caratteri intrinsecamente pubblici dell'attività svolta.

Ciò deve dirsi altresì, in mancanza di una distinta considerazione normativa o sistematica, per l'esercizio di forme speciali di credito, quale il credito agevolato che rientra anch'esso, per gli aspetti considerati, nell'ordinamento proprio del settore creditizio.

In assenza di un'obiettiva giustificazione della diversità di trattamento, deve dunque ritenersi che violerebbe il principio costituzionale di uguaglianza la differenziazione del regime gestionale e di quello penale per atti compiuti da soggetti che agiscono con uguali strumenti e in posizione sostanzialmente uguale.

La differenziazione di regime per gli enti pubblici che esercitano l'attività bancaria andrebbe, poi, in direzione opposta a quella segnata dalla direttiva comunitaria da attuare. Questa infatti postula la perfetta parità di posizione tra tutti gli « enti creditizi » degli Stati membri, senza distinzione per la loro nazionalità e per la loro forma giuridica (persino se l'ente straniero sia costituito in altro Stato membro in una forma giuridica non ammessa per gli enti creditizi dello Stato ospitante) ed esclude espressamente, in particolare, che lo *status* di diritto pubblico dell'ente creditizio possa giustificare persino la semplice applicazione differita della direttiva stessa (articolo 2.5). Essa inoltre indica tra gli obiettivi al cui perseguimento può subordinarsi l'autorizzazione all'esercizio dell'attività creditizia quello di una maggiore omogeneità della concorrenza tra i vari rami bancari (articolo 3. 3 *d*).

Pertanto, un'interpretazione che mettesse l'accento sulla diversità anzichè sull'omogeneità di posizione dei soggetti, pubblici e privati, che esercitano l'attività bancaria, si situerebbe fuori delle linee sulle quali deve svilupparsi l'attuazione della direttiva comunitaria.

Una siffatta interpretazione, inoltre, creerebbe seri inconvenienti pratici. Infatti, nel momento in cui gli impegni comunitari vincolano i paesi membri della CEE a consentire che nel proprio territorio operino imprese bancarie straniere, le imprese pubbliche italiane si troverebbero in difficoltà se dovessero operare all'estero con i vincoli speciali del diritto pubblico, senza poter, d'altro canto, godere di posizioni di vantaggio.

Inoltre il dovere degli Stati membri di scambiarsi le informazioni sulla gestione, sulla liquidità e sulla solvibilità degli enti creditizi potrebbe trovare qualche remora, nonostante quanto previsto nell'articolo 12 della direttiva, nell'osservanza del segreto d'ufficio da parte degli enti sottoposti al regime di diritto pubblico, segreto al quale questi comunque, a differenza delle banche private, sarebbero costretti ad attenersi nei rapporti, anche contenziosi, con i clienti.

Per le ragioni esposte, in conclusione, per superare ogni incertezza appare opportuno che il legislatore provveda a chiarire il quadro giuridico sopra esposto attraverso la propria interpretazione autentica, cioè con intendimento dichiarativo ma con forza precettiva e portata generale.

6. — Per il fine indicato giova sostituire, nell'articolo 1 della legge bancaria, al termine « funzioni » le parole « attività commerciali ». È tra queste, infatti, che il codice civile — il quale fornisce il quadro d'insieme più meditato e sistematico — inquadra l'attività bancaria (articoli 2195 e 2196). L'espressione « funzioni di interesse pubblico » adoperata nella legge bancaria non appare invece tecnicamente esatta, risentendo di un uso improprio del termine « funzione », che ebbe corso in un certo periodo e che tendeva a stabilire un collegamento tra l'esercizio del diritto soggettivo e la salvaguardia di fini di utilità generale. Tale collegamento indubbiamente sussiste per l'attività bancaria ma, come la migliore dottrina ha chiarito per il diritto di proprietà, la sottostante esigenza si esprime più appropriatamente dicendo che l'attività bancaria ha — non è — una funzione di interesse pubblico.

È bene dunque sgombrare il campo da anfibologie e da residui terminologici di altra epoca che possano indurre a interpretazioni devianti dal vigente sistema da armonizzare comunitariamente. A tal fine appare consigliabile usare gli stessi termini adoperati dalla norma costituzionale (articolo 47) e precisare pertanto che l'attività bancaria è disciplinata e sottoposta a coordinamento e controllo secondo la legge.

Naturalmente il coordinamento non riguarda l'attività di impresa delle singole banche, ma viene esercitato, a livello di valutazioni generali e di indicazioni programmatiche di settore, dal Comitato interministeriale per il credito e il risparmio, secondo le direttive generali del CIPE (cfr., in particolare, gli articoli 40 e 41 della legge bancaria e il decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1968, n. 626).

L'interpretazione autentica dettata dal legislatore circa le caratteristiche oggettive dell'attività bancaria giova d'altro canto, nel momento in cui si dà corso alla recezione della direttiva comunitaria nel nostro diritto interno, ad evitare eccessi rifluenti nel senso opposto, cioè verso il disconoscimento di certe peculiarità strutturali e finalità ordinatrici proprie del nostro sistema creditizio.

Sarebbe infatti azzardato, specie nel limitato contesto in cui si colloca la presente iniziativa legislativa, porsi il problema della riconsiderazione della natura di diritto pubblico dei singoli enti che svolgono attività bancaria. Pur non potendosi disconoscere la contingenza delle ragioni che storicamente hanno condotto alla qualificazione pubblica di alcuni enti creditizi, il problema che s'andrebbe a suscitare toccherebbe l'organizzazione pubblica nel suo insieme e alcune scelte relative alla sua struttura. Esso esige quindi attenta meditazione e una analitica riflessione sul ruolo che, nel sistema, svolgono i vari tipi di enti pubblici operanti nel settore bancario nonchè, nell'ambito di ciascun tipo, i singoli enti. Tutto ciò richiede un approfondimento politico, giuridico e tecnico-economico che va al di là degli obiettivi del presente disegno di legge e dei tem-

pi ristretti in cui deve essere tradotta nel nostro ordinamento la direttiva comunitaria da attuare.

Un'ultima nota di commento riguarda un esplicito raccordo istituito, nella nuova formulazione dell'articolo 1 della legge bancaria, con la direttiva comunitaria. È sembrato necessario integrare l'elencazione dei soggetti che possono esercitare l'attività bancaria contenuta nel secondo comma dell'articolo 1 con la menzione delle succursali di enti creditizi di altri Stati comunitari, come indicato dalla direttiva e come del resto già previsto nell'articolo 5 della stessa legge bancaria.

7. — Coordinato con il chiarimento interpretativo dell'articolo 1 della legge bancaria è l'altro relativo al successivo articolo 92 della stessa legge.

In coerenza con lo spirito che informa l'ordinamento settoriale del credito, la disposizione dell'articolo 92 prevede l'applicazione del regime penale dettato per le società di capitali a tutte le imprese bancarie, comprese le aziende e gli istituti di diritto pubblico.

Ciò fornisce la conferma che tali aziende e istituti sono sottratti al regime penale previsto per gli enti pubblici, per quanto concerne l'esercizio dell'impresa.

Tuttavia scarsa considerazione è stata in genere riservata dalla giurisprudenza a tale risvolto interpretativo della norma in questione. Il fatto probabilmente deriva da alcune imprecisioni del suo dettato, che hanno contribuito a farla ritenere quasi avulsa dalla problematica più viva sviluppatasi sull'argomento, facendola riguardare un po' come un corpo a sè.

Da un lato, infatti, tale norma fa riferimento alla legge 4 giugno 1931, n. 660 (successivamente abrogata dal regio decreto 16 febbraio 1942, n. 107), le cui disposizioni non corrispondono esattamente alle norme degli articoli 2621 e seguenti del codice civile, con la conseguenza che risulta dubbia l'applicabilità di quelle norme del titolo XI del libro V del codice civile che non trovano riscontro in corrispondenti disposizioni della legge del 1931. Dall'altro, l'articolo 92 della legge bancaria nella sua originaria formulazione non menziona tra i soggetti cui sono applicabili le disposizioni penali in materia di società e consorzi gli amministratori, con la conseguenza che da parte di taluni interpreti si è ritenuta l'esistenza di una lacuna non colmabile, non potendosi violare il principio di legalità.

Le considerazioni svolte più sopra conducono invece a ritenere che la norma dell'articolo 92 sia ben radicata nel sistema e che essa abbisogni soltanto di un aggiornamento e chiarimento, che ne ponga in luce una sua riscoperta significatività nell'ambito dell'ordinamento settoriale e in linea col generale ordinamento civile e penale.

Essa viene pertanto riformulata dall'articolo 3 del presente disegno di legge in un dettato più integrato e più chiaro, che tuttavia non ne modifica la sostanza, salva la innovazione relativa all'aumento della pena.

Viene così precisato che le disposizioni richiamate dalla norma sono quelle degli articoli 2621 e seguenti del codice civile, aumentando, peraltro, la pena; inoltre l'elencazione dei soggetti cui tali norme si applicano viene integrata con la menzione degli amministratori, dei sindaci e dei revisori dei conti.

In corrispondenza, poi, con la chiave interpretativa del sistema fornita dal testo riformulato dell'articolo 1 della legge bancaria circa il carattere oggettivo dell'attività dell'impresa creditizia, viene chiarito, anche sul piano soggettivo, che gli esponenti e i dipendenti di enti bancari, pur se di diritto pubblico, non sono pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio per gli atti e i fatti compiuti nell'esercizio dell'impresa.

Il chiarimento interpretativo, in connessione con quello incorporato nell'articolo 1 della legge bancaria, mira dunque solo a precisare che il regime proprio della pubblica Amministrazione, sia in senso oggettivo che in senso soggettivo, non si applica agli enti pubblici limitatamente all'esercizio dell'impresa.

Resta quindi impregiudicata l'applicabilità del regime pubblicistico (anche nei suoi risvolti penali) all'ente pubblico, pur se esercita attività di impresa, per quanto attiene al momento organizzativo e al perseguimen-

to dei fini assegnatigli dalla legge o dallo statuto.

La confermata parità di posizione dei soggetti, pubblici e privati, che svolgono l'attività d'impresa bancaria per gli atti compiuti nell'esercizio di questa, pone poi, in prospettiva, il problema della parificazione della loro posizione anche per quanto concerne le procedure concorsuali esperibili in caso di insuccesso dell'impresa. Tale questione formerà certamente oggetto di riflessione nella sede parlamentare, nella quale il Governo, specie in vista della formazione di un testo unico della legislazione bancaria, si ripromette di apportare il contributo delle proprie valutazioni.

Per ragioni di compiutezza, infine, anche negli articoli 93 e 94 della legge bancaria viene aggiornato il riferimento al codice civile, in luogo delle superate norme della legge n. 660 del 1931.

8. — Ragioni sistematiche inducono ad apportare alla norma dell'articolo 2093 del codice civile quegli stessi aggiornamenti e chiarimenti introdotti nella legge bancaria relativamente agli enti creditizi.

Anche per gli enti economici che esercitano una impresa diversa da quella bancaria valgono in definitiva le stesse considerazioni che conducono a ritenere inapplicabile il regime pubblicistico all'attività commerciale bancaria. È fondamentalmente lo svolgimento dell'attività di impresa che la sottrae al regime proprio della pubblica Amministrazione, anche se per gli enti bancari soccorrono ulteriori argomenti desumibili dallo speciale ordinamento settoriale.

È questo, appunto, il criterio accolto dalla disposizione dell'articolo 2093 del codice civile, che assoggetta l'attività di impresa svolta dagli enti pubblici alla disciplina di diritto comune posta dal codice civile.

Tuttavia anche in tale norma si annidano ambiguità, dal momento che la sola affermazione che l'attività d'impresa è disciplinata dal codice civile è apparsa a qualche interprete non sufficiente a far escludere che si tratti pur sempre di attività amministrativa, anche se svolgentesi mediante gli strumenti negoziali del diritto comune. Appare quindi opportuno riformulare tale norma, aggiornandone con l'occasione il riferimento agli enti pubblici economici che essa ancora, con espressione desunta dall'ordinamento corporativo, individua negli enti pubblici « inquadrati nelle associazioni professionali ».

Pertanto, nel quadro sistematico generale del codice civile, l'articolo 4 del disegno di legge riproduce per gli enti pubblici che esercitano un'impresa le stesse precisazioni che l'articolo 3 introduce per gli enti pubblici che svolgono l'attività bancaria nell'ambito dell'ordinamento settoriale del credito.

9. — I ritocchi legislativi previsti dagli articoli 2, 3 e 4 del presente disegno di legge sono dunque finalizzati essenzialmente allo scioglimento di alcuni nodi interpretativi che strozzano la circolarità dell'ordinamento settoriale del credito e a porne in rilievo la fondamentale unitarietà di disciplina, nel momento in cui in esso sono destinate ad inserirsi le innovazioni conseguenti all'attuazione della direttiva comunitaria.

Resta, su un piano più generale, l'esigenza di porre compiutamente ordine nella legislazione bancaria, la quale, per effetto di numerose modifiche accavallantisi le une sulle altre, presenta oggi una congerie di disposizioni che domandano una sistematica opera di revisione, di armonizzazione e di coordinamento.

A tale compito il Governo si propone di provvedere sollecitamente presentando al Parlamento un disegno di legge di delega per la redazione di un testo unico, già previsto in passato ma mai attuato.

È opera, questa, preliminare al più ambizioso proposito, che in qualche modo conviene temperare per evitare passi affrettati, di rivedere l'ordinamento bancario. È opera tuttavia di importante utilità: non soltanto per l'ordinamento in sè quale oggi si presenta, che apparirà finalmente più chiaro ad interpreti ed operatori, ma anche perchè l'operazione di scomporlo in parti minute e ricomporlo con più ordine finirà per mostrare, forse più di un'analisi per così dire a freddo, aporie, nodi irrisolti e obsolescenze. Fornirà cioè una prima traccia ad un lavoro successivo di più lunga lena.

DISEGNO DI LEGGE

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 no-

tifica 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.