

SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

409^a SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

GIOVEDÌ 15 APRILE 1982

(Antimeridiana)

Presidenza del vice presidente OSSICINI

INDICE

CONGEDI Pag. 21313

DISEGNI DI LEGGE

Assegnazione 21313

Presentazione di relazioni 21313

Seguito della discussione:

« Modifiche al regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, e successive modificazioni e integrazioni, per la definizione giuridica della raccolta del risparmio e dell'esercizio del credito » (789), d'iniziativa del senatore Cipellini e di altri senatori;

« Misure urgenti in materia di disciplina dell'attività bancaria e delle imprese esercitate da enti pubblici » (899), d'iniziativa del senatore Visentini;

« Delega al Governo per l'attuazione della direttiva comunitaria n. 77/780 e norme interpretative ed integrative in materia di attività creditizia » (976):

ANDERLINI (*Sin. Ind.*) Pag. 21315

BERLANDA (*DC*) 21320

BONIFACIO (*DC*) 21324

PISTOLESE (*MSI-DN*), relatore di minoranza 21327

PETIZIONI

Annunzio 21314

Presidenza del vice presidente OSSICINI

PRESIDENTE. La seduta è aperta (ore 11).

Si dia lettura del processo verbale.

COLOMBO VITTORINO (V.), segretario, dà lettura del processo verbale della seduta del 7 aprile.

PRESIDENTE. Non essendovi osservazioni, il processo verbale è approvato.

Congedi

PRESIDENTE. Hanno chiesto congedo i senatori Damagio per giorni 2, Fiori per giorni 2 e Taviani per giorni 2.

Disegni di legge, assegnazione

PRESIDENTE. Il seguente disegno di legge è stato deferito

— in sede deliberante:

alla 1^a Commissione permanente (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione):

MANCINO ed altri; BERTI ed altri; CIPELINI ed altri. — « Ordinamento della giurisdizione amministrativa e del personale di segreteria ed ausiliario del Consiglio di Stato e dei Tribunali amministrativi regionali » (20-55-110-B) (Approvato dal Senato e modificato dalla 1^a Commissione permanente della Camera dei deputati), previo parere della 5^a Commissione.

Disegni di legge, presentazione di relazioni

PRESIDENTE. A nome della 3^a Commissione permanente (Affari esteri), sono state presentate le seguenti relazioni:

dal senatore Della Briotta, in data 13 aprile 1982, sul disegno di legge: « Ratifica ed esecuzione della Convenzione doganale relativa al trasporto internazionale delle merci coperte con il libretto TIR, con allegati ed emendamenti, adottata a Ginevra il 14 novembre 1975 » (1354);

dal senatore Marchetti, in data 13 aprile 1982, sul disegno di legge: « Ratifica ed esecuzione della convenzione tra Italia e Spagna in materia di sicurezza sociale e accordo amministrativo per l'applicazione della convenzione, firmati a Madrid il 30 ottobre 1979 » (1725) (Approvato dalla Camera dei deputati);

dal senatore Marchetti, in data 13 aprile 1982, sul disegno di legge: « Ratifica ed esecuzione della convenzione relativa all'aiuto alimentare, aperta alla firma a Washington dall'11 marzo al 30 aprile 1980 » (1726) (Approvato dalla Camera dei deputati);

dal senatore Sarti, in data 13 aprile 1982, sul disegno di legge: « Ratifica ed esecuzione della convenzione sul riconoscimento degli studi e dei diplomi relativi all'insegnamento superiore negli Stati della regione Europa, adottata a Parigi il 21 dicembre 1979 » (1728) (Approvato dalla Camera dei deputati);

dal senatore Orlando, in data 13 aprile 1982, sul disegno di legge: « Adesione ai Protocolli relativi alle Convenzioni internazionali rispettivamente per la prevenzione dell'in-

quinamento causato da navi e per la salvaguardia della vita umana in mare, con allegati, adottati a Londra il 17 febbraio 1978, e loro esecuzione » (1745) (Approvato dalla Camera dei deputati);

dal senatore Marchetti, in data 14 aprile 1982, sul disegno di legge: « Ratifica ed esecuzione della convenzione tra Italia e Svezia per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio e per prevenire le evasioni fiscali, con protocollo, firmata a Roma il 6 marzo 1980 » (1730) (Approvato dalla Camera dei deputati);

dal senatore Della Briotta, in data 14 aprile 1982, sul disegno di legge: « Ratifica ed esecuzione dell'Accordo europeo per la repressione delle emissioni di radiodiffusione effettuate da stazioni fuori dai territori nazionali, adottato a Strasburgo il 22 gennaio 1965 » (1744) (Approvato dalla Camera dei deputati).

Petizioni, annunzio

P R E S I D E N T E . Invito il senatore segretario a dare lettura del sunto delle petizioni pervenute al Senato.

COLOMBO VITTORINO (V.),
segretario:

Il signor Walter Marzocchi e numerosissimi altri cittadini della provincia di Bologna chiedono un provvedimento legislativo che disponga il passaggio delle ferrovie secondarie in gestione diretta alle regioni, realizzi un programma di ammodernamento delle ferrovie secondarie e porti a compimento la riforma delle ferrovie dello Stato. (Petizione n. 149);

Il signor Vittorio D'Antoni da Udine chiede la modifica dell'articolo 20 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, nella parte in cui stabilisce che l'orario settimanale di lavoro previsto per la generalità degli impiegati civili dell'Amministrazione dello Stato sia maggiorato per i dirigenti di 10 ore settimanali. (Petizione n. 150);

Il signor Paolo Corsini da Concesio (Brescia) e numerosissimi altri cittadini di cui 1.302 sindaci di comuni italiani espongono la comune necessità che, allo scopo di prevenire e combattere la fame nel mondo, venga disposto lo stanziamento di 3.000 miliardi di lire per l'immediata attuazione di un progetto di emergenza rivolto a salvare almeno 3 milioni di vite umane e a promuovere l'autosufficienza alimentare delle popolazioni colpite dal sottosviluppo; venga portata al livello dello 0,7 per cento del prodotto nazionale lordo la quota italiana degli aiuti pubblici allo sviluppo; sia investito d'urgenza del problema il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. (Petizione n. 151).

P R E S I D E N T E . A norma del Regolamento, queste petizioni, sono state trasmesse alle Commissioni competenti.

Seguito della discussione dei disegni di legge:

« Modifiche al regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, e successive modificazioni e integrazioni, per la definizione giuridica della raccolta del risparmio e dell'esercizio del credito » (789), d'iniziativa del senatore Cipellini e di altri senatori;

« Misure urgenti in materia di disciplina dell'attività bancaria e delle imprese esercitate da enti pubblici » (899), d'iniziativa del senatore Visentini;

« Delega al Governo per l'attuazione della direttiva comunitaria n. 77/780 e norme interpretative ed integrative in materia di attività creditizia » (976)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca il seguito della discussione dei disegni di legge: « Modifiche al regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, e successive modificazioni e integrazioni, per la definizione giuridica della raccolta del risparmio e dell'esercizio del credito », di iniziativa del senatore Cipellini e di altri senatori; « Misure urgenti in materia di disciplina dell'attività bancaria e delle imprese esercitate da

enti pubblici », di iniziativa del senatore Visentini e « Delega al Governo per l'attuazione della direttiva comunitaria n. 77/780 e norme interpretative ed integrative in materia di attività creditizia ».

È iscritto a parlare il senatore Anderlini. Ne ha facoltà.

A N D E R L I N I . È con molto ritardo, signor Presidente, onorevoli colleghi, che il disegno di legge riguardante i dirigenti bancari (perchè questo è il titolo sotto il quale esso è più largamente conosciuto) arriva al nostro esame. Direi che la cosa non è affatto casuale, nè è dovuta ai ritardi che solitamente si accumulano nel lavoro parlamentare. La direttiva della Comunità economica europea da cui il disegno prende le mosse è di cinque anni fa. Della materia si è poi lungamente discusso anche sulla base di una serie di progetti di legge presentati dai vari Gruppi da alcuni anni a questa parte. Il tutto è passato attraverso un complesso, lungo e per alcuni aspetti anche contraddittorio dibattito delle Commissioni giustizia e finanze e tesoro del Senato.

L'insieme approda oggi in Aula avendo perso per strada colui che era stato incaricato di fare la prima relazione alle Commissioni riunite, il senatore Visentini, una personalità che sull'argomento ha competenze indubbie, mentre mi pare di avvertire che anche all'interno della maggioranza non tutto è ancora interamente tranquillo, se è vero che il senatore Bonifacio, per esempio, in un discorso fatto qualche tempo fa in un convegno che si occupava della materia, ebbe modo di esprimere giudizi critici piuttosto severi nei confronti di alcune delle norme contenute nel testo che è al nostro esame e se è vero che il senatore Bonifacio ha presentato una serie di emendamenti, alcuni dei quali di indubbio rilievo e significato.

Ma perchè tutto questo? Se si fosse trattato di inserire, di trasferire nella nostra legislazione i contenuti fondamentali della direttiva comunitaria io credo che ce la saremmo cavata in tempi relativamente brevi. In fondo quella direttiva contiene alcuni elementi di novità anche per il nostro ordi-

namento, ma non è certamente in contrasto con i nostri principi fondamentali. Quella direttiva, fissando il criterio dello stabilimento delle imprese creditizie, fissando il principio che esse agiscono sulla base di autorizzazioni, non avrebbe certamente creato dei problemi a nessuno dei Gruppi di questa Assemblea: tutt'al più si sarebbe trattato di vedere in che misura alcuni elementi di novità che quella direttiva contiene potevano e dovevano essere recepiti nel nostro ordinamento. Dirò che questa è una delle carenze del provvedimento al nostro esame.

Ci sono questioni poste con sufficiente chiarezza dalla direttiva che, a mio avviso, non hanno trovato riscontro nel testo che è stato successivamente elaborato, là dove la direttiva stabilisce che vanno accertati i requisiti di onorabilità di coloro che hanno l'effettiva direzione dell'impresa creditizia. Si tratta di un criterio che non ci si può limitare a recepire come tale, senza specificarne poi i mezzi e gli strumenti di realizzazione, cosa che nel testo governativo, invece, effettivamente non si fa. Nel testo della maggioranza della Commissione ci si limita a stabilire che i dirigenti devono avere requisiti di onorabilità, si fanno alcune formulazioni relativamente corrette su come in alcuni casi vada presa in esame questa qualificazione dei dirigenti, ma si evita lo scoglio rappresentato dal fatto che la direttiva comunitaria stabilisce che questi requisiti vanno accertati per coloro che hanno l'effettiva direzione dell'istituto.

È chiaro che se la direttiva comunitaria avesse voluto parlare solo del direttore generale, del presidente o dell'amministratore delegato lo avrebbe fatto con relativa facilità: se ha usato quella formula « effettivi dirigenti » è perchè è implicita nella mentalità di quel legislatore l'opinione che non tutto sia trasparente nel mondo degli istituti bancari e che esistano talvolta dei dirigenti effettivi che nominalmente non compaiono o compaiono in seconda o in terza fila. Si tratta allora di andare all'accertamento di chi porta l'effettiva responsabilità, di chi è il proprietario, per esempio, della maggioranza del pacchetto azionario dell'istituto bancario. Ed è chiaro che, per fare que-

sto, nella traduzione in italiano della direttiva comunitaria bisognava inserire, come noi suggeriamo di fare con un emendamento, il principio che la Banca d'Italia ha i poteri per accertare la effettiva trasparenza del gruppo dirigente dell'istituto preso in esame, poichè, solo dopo aver esercitato tutti i poteri necessari in questa direzione, si può veramente acclarare, in particolare per taluni istituti bancari privati, chi sono i veri ed effettivi dirigenti di un istituto.

Un'occasione mancata, dunque, anche per ciò che si riferisce al primo titolo del nostro provvedimento, il titolo più facile, quello che sarebbe probabilmente passato rapidamente e senza grossi contrasti.

Ma le ragioni vere del nostro dissenso, delle nostre critiche non stanno effettivamente qui: stanno nel fatto che a questo primo titolo se ne sono agganciati altri due di ben diversa natura e portata con la motivazione che essi erano in qualche modo connessi, un'appendice quasi necessaria per l'applicazione completa e seria della direttiva comunitaria; il che non è assolutamente vero. È vero che la direttiva comunitaria è solo il primo passo di una revisione più generale dell'ordinamento degli istituti di credito all'interno della Comunità, ma i successivi passi che si muoveranno e che è auspicabile che la Comunità muova in questa direzione non sono certo quelli contenuti nel titolo secondo e nel titolo terzo del provvedimento al nostro esame, anche perchè — diciamocelo con franchezza — queste appendici piuttosto composte e pesanti del titolo primo nascono da situazioni di altro tipo e di altra natura che niente hanno a che vedere con il diritto, con il diritto bancario e le direttive comunitarie e neanche — me lo consenta il collega Coco — con le tante e sottili discussioni che si sono fatte in questi anni su ciò che è pubblico e ciò che è privato all'interno del sistema bancario: se debba prevalere, come ritengono le sezioni riunite dalla Cassazione, il principio che tutto è pubblico (anche gli istituti di proprietà privata), o se debba prevalere invece il principio che tutti i banchieri vanno trattati alla maniera dei privati, così come la maggioranza stabilisce (e sul principio

non siamo in disaccordo) nel testo che ci propone per la discussione.

Perchè allora si è sentita l'opportunità, la necessità di gonfiare a dismisura la portata del provvedimento? Basta riandare alla storia, alla cronaca, o meglio alla cronaca nera, degli anni che ci stanno immediatamente dietro le spalle per saperne le ragioni. Sono gli anni dell'Italcasse, sono gli anni di Arcaini, son gli anni in cui alcuni magistrati con una *escalation* giurisprudenziale — così è stato scritto da un illustre esperto della materia — osano adoperare il codice contro i grandi banchieri, considerati fino ad allora uomini al di sopra di ogni sospetto. È molto probabile che a dare una spinta in questa direzione abbia contribuito anche il fatto che alla sezione vigilanza della Banca d'Italia arrivava in quegli anni un personaggio che doveva poi pagare sulla sua stessa pelle il coraggio che aveva avuto di andare a mettere le mani su alcuni santuari dei finanziamenti della DC, e dei partiti in generale della maggioranza — parlo del dottor Sarcinelli — creando la situazione che conosciamo; cosicchè la maggioranza a un certo momento ritenne necessario proporre una serie di provvedimenti legislativi proprio per parare l'offensiva che i magistrati avevano portato su questo terreno.

Giusta o no che fosse l'*escalation* giurisprudenziale dei magistrati che si adoperavano in questa direzione — non sono un esperto di diritto e non voglio pronunciare dei pareri su questo argomento — sta di fatto che la risposta che doveva essere data non poteva essere quella di modificare le carte al momento in cui la partita si stava ancora giocando. Ed era sostanzialmente questo quello che la maggioranza voleva fare (un anno o due fa) con i disegni di legge presentati, nel tentativo di cambiare la legislazione nel momento in cui essa diventava pericolosa per alcuni grossi personaggi, referenti dei partiti di maggioranza. Cosicchè il peculato per malversazione, che nel nostro ordinamento è previsto solo per gli enti pubblici, veniva considerato un'aberrante interpretazione di magistrati troppo spregiudicati e si correva al riparo tentando di dire che i banchieri che dirigono istituti finan-

ziari facenti capo alla mano pubblica sono dei privati cittadini e vanno trattati alla stessa stregua degli altri banchieri.

La discussione che ne è venuta fuori, nelle due Commissioni riunite, è stata piuttosto significativa a questo riguardo. Quando da parte del senatore Bonazzi, se non vado errato, si chiese che non si procedesse su questo terreno se non quando i processi fossero stati conclusi, il senatore Visentini, allora relatore, ebbe ragioni per assentire a questa richiesta. E forse la lunghezza del dibattito in Commissioni riunite è dovuta anche al fatto che alla fin fine anche la maggioranza si è convinta che bisognava lasciar passare il periodo più caldo di fronte alla pubblica opinione, per lo meno, prima di poter mettere le mani su questa materia e su questo argomento.

Le ragioni, quindi, degli anni che sono passati, i cinque anni dalla direttiva comunitaria e i due-tre anni dalla presentazione dei primi progetti di legge, trovano una giustificazione solo sulla base di questi ragionamenti, solo tenendo presente quanto mi sono permesso di offrire alla vostra attenzione. Ma vorrei, prima di passare al secondo e forse ultimo argomento del mio intervento, tentare di scendere per un momento sul terreno caro ai nostri colleghi esperti di diritto. Lo faccio non senza una qualche apprensione perchè io esperto non sono e mi trovo di fronte a personaggi che invece questa materia conoscono nel dettaglio molto meglio di me. Ma forse non sarà male che anche gli specialisti qualche volta tengano conto del pensiero di chi specialista non è, ed abbiano orecchie anche per il senso comune diffuso.

A mio avviso — ed è un paradosso, collega Bonifacio, ma vorrei che lei, nella finezza della sua cultura giuridica, lo apprezzasse per quello che è — un istituto bancario che faccia capo alla mano pubblica e un altro istituto bancario che faccia capo alla mano privata (è chiaro quello che voglio dire, cioè nell'un caso il cui pacchetto azionario sia nelle mani di enti controllati in tutto o in parte dallo Stato, nell'altro caso il cui pacchetto azionario sia, nella sua maggioranza per lo meno, nelle mani di privati

cittadini) sia l'uno che l'altro sono istituti pubblici che svolgono funzioni private e sono istituti privati che svolgono funzioni pubbliche: sono l'una e l'altra cosa insieme, sia l'istituto A, sia l'istituto B, sia quello che si definisce solitamente pubblico, sia quello che si definisce solitamente privato.

C'è una serie di operazioni che si fanno all'interno di questi istituti (la raccolta del risparmio, l'erogazione del credito), una serie di atti pratici che vengono compiuti nelle nostre agenzie, quelle larghissimamente diffuse ormai su tutto il territorio nazionale, che sono in alcuni casi pubblici e in altri privati: in alcuni casi l'istituto è pubblico, anche se la sua proprietà è in mano a privati, in altri casi l'istituto è privato anche se la sua proprietà appartiene alla mano pubblica, allo Stato.

Il fatto è che in realtà da questo paradosso — perchè paradosso è — si arriva alla conclusione che siamo di fronte ad un caso *sui generis*, ad un istituto che va individuato per quello che è, va definito per come si presenta, per come si è collocato nell'ordinamento giuridico e istituzionale del paese, e non altrimenti, non sulla base di norme astratte generali che nel caso non sono effettivamente applicabili.

È molto probabile che questa mia tesi faccia inorridire i colleghi esperti di diritto, ma con il buon senso, che qualche volta è bene che sia richiamato in Aule come questa, del cittadino comune mi sono permesso di esprimerla. Cosicchè l'appiglio cui si sono rifatti i colleghi — ecco il secondo errore insito nella prima parte del provvedimento — per considerare la parola contenuta nella direttiva, l'« impresa », appunto come un riferimento per tutte le deduzioni successive (impresa, quindi impresa privata, quindi trattamento come per i privati dei banchieri pubblici), è praticamente privo di ogni fondamento. Mostrate veramente la condanna, egregi colleghi della maggioranza, quando volete legare la serie di norme relative al trattamento da riservare ai banchieri cosiddetti pubblici legandovi a questo fragilissimo anello contenuto in una frase della direttiva comunitaria. Certo che una banca è un'impresa, ma tutte sono imprese, sia quelle

pubbliche, sia quelle private, tutte sono imprese nel nostro ordinamento secondo la concezione che abbiamo di queste cose. Da noi sono considerate imprese le banche, gli istituti di assicurazione; non a caso le assicurazioni, che hanno tante cose in comune con il sistema bancario creditizio, dipendono, per esempio, dal Ministero dell'industria: sono imprese, imprese di assicurazione. Ora, è labile il collegamento che voi create e in realtà nasconde ragioni di altra natura che ho elencato.

Ma vengo a qualche altra questione, saltando il titolo secondo sul quale probabilmente avremo modo di ritornare nel corso della discussione degli emendamenti e che presenta alcune anomalie significative, ma non quelle di maggior rilievo.

Vengo alla sostanza del titolo terzo e ad alcune significative posizioni che in questo titolo esistono. Qui si configura un nuovo tipo di reato, con relative sanzioni, a carico di coloro che hanno la responsabilità della direzione di un'azienda o di un istituto di credito, sia pubblico che privato. E viene due volte ripetuto l'avverbio « fraudolentemente » e, se non vado errato, c'è anche un altro avverbio simile nei commi successivi dell'articolo 10 che veramente dà la misura di come si tenti, volendolo o no — ma io non posso escludere l'intelligenza dei miei interlocutori — di allentare praticamente le maglie più significative della legge inserendo un avverbio. È capitato nella storia di questo paese, è capitato al Ministro guardasigilli Togliatti quando nel testo di una famosa amnistia inserì la frase: « sevizie particolarmente efferate ». Ad una lettura superficiale poteva sembrare che quel testo fosse rigoroso; non lo era affatto; attraverso quel « particolarmente » sappiamo quello che capitò e come molti responsabili di atti disumani compiuti contro gli uomini della Resistenza riuscirono a recuperare la loro libertà personale.

Una lettura attenta del testo dell'articolo 10 dovrebbe convincere quelli di voi che credono che si debba legiferare seriamente, per lo meno a togliere l'avverbio due volte ripetuto nel primo comma e l'altro avverbio successivamente indirizzato nello stesso senso.

E vengo alle nostre richieste conclusive. Sono due, dalle quali non credo che possiamo decampare. Senza l'accettazione di queste nostre due richieste il nostro giudizio complessivo non potrà che essere negativo.

Sono due richieste che mutuiamo anch'esse dalla proposta di legge Minervini-Spaventa, che è stata presentata nell'altro ramo del Parlamento. Con essi ci siamo tenuti in contatto nel corso di questi mesi. Essi si preparano a dare nell'altro ramo del Parlamento le battaglie necessarie se da questo ramo dovesse partire un testo ancora inaccettabile.

La cosa che riteniamo necessaria innanzitutto, proprio per sgomberare il campo da ogni equivoco, è che si dica esplicitamente nel testo che i banchieri, pubblici o privati, che attualmente sono sottoposti ancora a procedimenti penali — e non sappiamo quanti ce ne siano, non sappiamo come siano andati a finire i processi che alcuni anni fa furono istituiti a Roma e fuori Roma perchè il procedimento penale non si è formalmente concluso — siano giudicati con le norme vigenti al momento del fatto. So bene che qui vengono fuori le obiezioni dei colleghi che dicono che questo urta contro uno dei principi importanti se non proprio fondamentali del nostro ordinamento. Altri colleghi però hanno sostenuto in Commissione e in quest'Aula che ci sono dei casi in cui norme di questo genere sono state varate. Soprattutto ci si riferisce a casi relativi alle materie fiscali. Tenete conto che qui non siamo molto lontani dalla materia fiscale e che comunque sarebbe scandaloso che una maggioranza volesse assolvere taluni grossi personaggi che hanno, per dichiarazioni rese e riportate da tutta la stampa, certamente tenuto un atteggiamento a dir poco scorretto, in taluni casi presentandosi come grandi elemosinieri della Democrazia cristiana e dei partiti della maggioranza, assorverli — dico — con un colpo di mano legislativo in quest'Aula. Dovreste avere il pudore di non compiere gesti di questo genere e lasciarci dire che in questo modo si finisce col diminuire gravemente il prestigio delle istituzioni.

La seconda nostra richiesta fondamentale va in un'altra direzione. Siamo sostan-

zialmente d'accordo con il principio che va da realizzata una parità di trattamento tra banchieri pubblici e banchieri privati. Abbiamo anche accettato, dopo qualche discussione, il fatto che l'equiparazione possa avvenire a livello dei banchieri privati. Lo abbiamo accettato mettendoci in contrasto con la Cassazione e probabilmente con gli orientamenti di alcuni di noi. Adesso però non possiamo accettare che arrivando alla parificazione si trova la maniera di mettere i banchieri pubblici in una condizione di privilegio rispetto ai banchieri privati. Questo non lo possiamo fare, se parità ha da essere, lo deve essere per tutti. Tutti devono essere assoggettati allo stesso trattamento. Vorrei ricordare ai colleghi della maggioranza che l'argomento fondamentale che loro hanno portato e che ha avuto un certo peso nella discussione, per giustificare il loro atteggiamento, consiste nel fatto che in questo campo esiste un giudice, se è vero che è il mercato che fa giustizia dei banchieri imbecilli che non conoscono bene il loro mestiere, che dovrebbe far giustizia — e qui la cosa è un po' più problematica — anche dei banchieri disonesti. Se dunque c'è questo giudice che si chiama mercato, sospeso sopra la testa di tutti i dirigenti dei nostri grandi istituti bancari, non si capisce perchè questo giudice debba funzionare nei confronti dei privati fino al punto di poter essere accusati di bancarotta, bancarotta fraudolenta e insolvenza (e subire tutte le conseguenze penali di una dichiarazione di questo genere) mentre la stessa cosa non può essere possibile per i banchieri pubblici.

Altro che uguaglianza! Qui andiamo a creare una disparità di trattamento a favore dei banchieri pubblici e badate che i banchieri pubblici non rispondono soltanto al mercato, diciamo così con franchezza. Ho accettato per comodità di polemica la tesi per cui questo mercato è un supremo giudice uguale per tutti e al quale tutti i banchieri, privati o pubblici, devono rispondere, ma sappiamo che le cose in realtà, non stanno proprio così e che i banchieri pubblici rispondono all'autorità politica, al gruppo politico, al partito o alla corrente politica da cui ripetono la loro nomina più che al mercato

come tale, un libero mercato che è esistito nella teoria di Stuart Mill e dei liberisti inglesi di qualche secolo fa, ma che nella realtà non ha mai operato al cento per cento.

Comunque la disparità di trattamento non può essere accettata e, caso mai, bisognerebbe tenere conto del fatto che i banchieri pubblici non rispondono al mercato e quindi una certa maggiore attenzione nei confronti dei loro comportamenti sarebbe legittima. Ma abbiamo accettato il principio della parità e quindi siamo disposti su questo terreno a trovare il punto di incontro con la maggioranza. Allora non potete non accettare la nostra richiesta che sia inserita nel provvedimento una norma che dica che anche gli istituti bancari pubblici possono essere sottoposti alla stessa procedura per l'insolvenza, alla stessa identica procedura cui sono sottoposti i privati.

Vedo il senatore Bonifacio che mi fa un cenno, forse volendomi ricordare che è presentatore di un emendamento su questo argomento che va nella direzione da me indicata. Non so però se il suo emendamento troverà il consenso della maggioranza. Me lo auguro; il nostro consenso lo troverà, probabilmente. Mi consenta solo di ricordarle che anche lei non è stato del tutto in linea con il principio del pari trattamento quando ha cancellato dal suo emendamento il riferimento al pubblico ministero come possibile promotore dell'azione per l'insolvenza, cosa che per i banchieri privati esiste. Quindi lei è un po' per l'uguaglianza, ma quegli altri sono un po' più o un po' meno uguali, come si vuole; le battute sono intercambiabili.

Ho esposto la sostanza delle nostre argomentazioni e ho detto anche quali sono le richieste sulle quali puntiamo per poter mutare il nostro parere generale sulle leggi che, come ripeto, è negativo. Ci sono altri compiti che ci aspettano, più grandi, più seri e impegnativi di questo. Il senatore Bonifacio vi accenna nel suo ordine del giorno che ci trova, ampiamente consenzienti perchè anche noi siamo dell'avviso che il nostro ordinamento bancario abbia bisogno di una revisione generale e che in Europa ci si debba avviare il più rapidamente possi-

bile verso soluzioni di tipo unitario, naturalmente pulite, schiette, nelle quali ancora una volta il sistema creditizio e di raccolta del risparmio sia chiamato ad assolvere ai compiti di cui all'articolo 47 della nostra Costituzione e non debba rispondere ai soliti partiti della maggioranza facendo da elemosiniere, degradando il suo ruolo a livelli non compatibili con qualsiasi concezione si voglia avere di ogni sistema di raccolta del risparmio e creditizio in un paese civile. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Berlanda. Ne ha facoltà.

B E R L A N D A . Signor Presidente, colleghi, alcune brevi considerazioni su questo provvedimento per anticipare, in primo luogo, un giudizio favorevole e un consenso al testo proposto dalla Commissione e una convinta adesione alla chiara relazione del senatore Coco e, in secondo luogo, per accennare, sia pur brevemente, ad alcuni distinti aspetti del problema al quale il provvedimento si riferisce, e precisamente: l'aspetto giuridico, l'aspetto economico, l'aspetto politico.

L'aspetto giuridico è quello che ha richiamato in modo prevalente l'attenzione dei colleghi sia nelle Commissioni riunite che oggi in Assemblea, ed a ragione, trattandosi di modifiche alla legge bancaria e di definizione giuridica della raccolta del risparmio e dell'elargizione del credito, come reca il titolo del provvedimento.

Il relatore, senatore Coco, ha già sottolineato che esisteva una sostanziale coincidenza sul contenuto del disegno di legge del Governo, n. 976, e di quelli del senatore Cipellini e altri, n. 789, e del senatore Visentini, n. 899, salvo l'aggiunta che quest'ultimo conteneva in merito all'interpretazione dell'articolo 10 della legge bancaria, in tema di obblighi del governatore della Banca d'Italia nei confronti dell'autorità giudiziaria.

L'urgenza e l'importanza del provvedimento erano riconosciute da più parti, non solo per adempiere agli obblighi di adeguamento alle direttive comunitarie, ma per ov-

viare ad un vuoto legislativo che ha determinato l'insorgere di un diritto penale giurisprudenziale, che ha arrecato non pochi disagio e perplessità, anche se la relazione del Governo preferiva usare un tono più discreto, insistendo sulle caratteristiche di elasticità, duttilità e circolarità del sistema della nostra legislazione bancaria, che lo rendono capace di assimilare le innovazioni normative senza sconvolgimenti, piuttosto che ammettere con franchezza che anche in questa materia siamo in ritardo nei confronti della CEE. Infatti l'attuazione della direttiva numero 77/780 del 12 dicembre 1977 doveva avvenire entro il 15 dicembre 1979 ed era ormai necessario superare lo stato di inerzia dell'Esecutivo e del legislatore di fronte ad una crescente responsabilizzazione del potere giudiziario, anche al di là del suo ruolo istituzionale. A quest'ultimo riguardo, bene ha fatto il relatore a riconoscere che questa giurisprudenza ha adempiuto ad un ruolo molto apprezzabile di supplenza, anche se non sempre in modo coerente, come bene ha fatto ad auspicare (in un certo senso, mi è parso di capirlo dalla relazione) che cessi ogni ulteriore polemica fuorviante, che strumentalmente attribuisca alla giurisprudenza ordinari aun significato di limite morale alla sovranità della funzione legislativa. Si tratta, in sostanza, di affrontare due temi importanti, confermare con chiarezza il carattere di imprenditorialità dell'attività bancaria e precisare il trattamento penale dei dirigenti e funzionari di banca, pubblico o privato che sia l'istituto di credito. Concordo inoltre sull'opportunità di intervenire subito sui temi sopra indicati, senza rinviare il tutto a progetti o programmi di più ampia revisione, che forse il settore creditizio meriterà, per l'importanza assunta e l'ampiezza dei suoi interventi nella vita economica del paese.

Perciò, sulla parte che riguarda l'aspetto giuridico del provvedimento, su cui tutti si sono ampiamente intrattenuti, non posso che richiamarmi alla relazione del senatore Coco, specie per quanto concerne i punti essenziali, cioè i suoi richiami e chiarimenti alla disciplina costituzionale del credito, al perchè e al come della delega per l'attuazione della direttiva della CEE, al carattere pro-

fondamente innovativo del regime delle autorizzazioni, sottolineando come (per il lavoro che in Commissione ci ha visti tutti concordi) si sia voluta dare una prescrizione al legislatore di un preciso indirizzo di favore per gli istituti di credito aventi carattere di mutualità. Questo anche perchè bisogna dar deleghe ed emanare provvedimenti che tengano conto della realtà sulla quale si basa il sistema creditizio italiano, come dirò più avanti per un altro aspetto.

Infine, la nuova disciplina penale delle attività imprenditoriali e creditizie. Mi pare di dover esprimere un apprezzamento per il tono della relazione che lascia meno spazio per il futuro ad interpretazioni controverse, manifestando chiaramente la volontà del legislatore che per troppo tempo era stato accusato di essere assente in questa materia.

C'è un secondo aspetto su cui vorrei dire brevemente qualcosa: l'aspetto economico del problema verso il quale il provvedimento si indirizza perchè la necessità del provvedimento al nostro esame è confermata anche da considerazioni che non riguardano solo il profilo strettamente giuridico dell'attività bancaria, ma anche i suoi aspetti economici, e cioè la notevole espansione che ha caratterizzato il settore creditizio, la presenza in Italia di filiali di aziende di credito straniere (23) e la presenza all'estero di 46 filiali di banche italiane; le modificazioni qualitative di ampio rilievo avvenute nell'attività creditizia, anche in conseguenza dell'espansione degli interventi di credito agevolato e del fenomeno di salvataggio delle imprese tramite interventi bancari; l'affermarsi di tecniche e di strumenti nuovi (vedasi, ad esempio, le accettazioni bancarie e altri titoli) nello svolgimento dell'attività creditizia.

L'esigenza di purificazione dei banchieri appartenenti a istituti pubblici e privati è confermata inoltre dalle dimensioni delle rispettive presenze dell'area pubblica e di quella privata nel settore creditizio. Gli istituti appartenenti alla cosiddetta area pubblica sono oggi (dati '80) in Italia 97, rappresentanti circa il 9 per cento del totale, con 6.024 sportelli, il 50 per cento del totale, e ad essi fanno capo il 61 per cento della raccolta e il

53 per cento degli impieghi. Di contro gli istituti appartenenti all'area privata sono 964, 90 per cento del totale, con 6.105 sportelli, 50 per cento del totale, e ad essi fanno capo il 38 per cento della raccolta e il 43 per cento degli impieghi. Sono dati del 1980 che non tengono conto delle recenti disposizioni di aumento degli sportelli.

Occorre inoltre tener presente che dalla fine della seconda guerra mondiale il sistema creditizio italiano è stato investito da un crescente processo di omogeneizzazione funzionale dovuto alla circostanza dello spostamento di ubicazione di molte attività imprenditoriali e al sorgere in zone tipicamente rurali di attività manifatturiere e commerciali. I controlli vigenti nel nostro sistema che prevedono autorizzazioni preventive all'apertura di nuovi sportelli e alla creazione di nuove banche non hanno seguito tale processo di rivitalizzazione dell'economia post-bellica, cosicchè il sostegno alle imprese è stato indifferentemente compito di istituti appartenenti a varie categorie e al momento attuale non si avverte differenza fra il rivolgersi, per un'operazione di affidamento, ad una cassa di risparmio piuttosto che ad una banca popolare o ad un istituto di credito di diritto pubblico. Nè apprezzabile differenza si avverte rivolgendosi a tali categorie di aziende per operazioni di deposito, talchè si parla di crisi di idoneità delle casse di risparmio e di altre categorie di istituti.

In definitiva, la differenziazione istituzionale non coincide più con la differenziazione funzionale. Tale circostanza porta evidentemente un motivo in più per non distinguere l'attività creditizia secondo il soggetto che la svolge ai fini del trattamento giuridico, civile e penale di tale attività.

D'altra parte, sempre sotto il profilo economico, la presenza e l'importanza sopra ricordata degli istituti che appartengono all'area pubblica confermano l'urgenza di altri provvedimenti quali quelli della ricapitalizzazione di molte banche e istituti di credito con provvedimenti come quelli approvati recentemente dal Senato a seguito dei quali si possa tendere a gestioni condotte e controllate più che su obblighi e limitazioni analitiche per singole operazioni, sul rispetto di

rapporti di bilancio quali indici di una sana gestione, quali per esempio il rapporto di solvibilità e liquidità, il quoziente massimo di investimenti in immobili rispetto ai mezzi propri, la proporzione massima di investimenti in partecipazioni e in titoli azionari riguardo ai capitali di diretta pertinenza, i limiti massimi di fido nei confronti di un singolo cliente e di posizioni di gruppo, il grado di frazionamento degli impegni in lire e in valuta verso i creditori, eccetera.

I rapporti bancari di cui sopra sono previsti ampiamente dagli altri paesi della Comunità dove c'è stato un adeguamento non solo per la definizione o per i trattamenti giuridici e penali e almeno per quanto riguarda i coefficienti di solvibilità e liquidità e sono suggeriti pure da una direttiva della Comunità europea. È perciò difficile condividere l'opinione che l'Italia sia distinta da aspetti peculiari per cui nel settore debba continuare a differenziarsi dal resto della Comunità. Questi aspetti economici evidentemente non sono direttamente contenuti nel provvedimento, ma sono connessi e vanno considerati perchè è chiaro che la normativa che andiamo ad approvare deve tener conto di questa realtà sottostante.

Da ultimo una breve considerazione circa l'aspetto politico del provvedimento che stiamo per approvare. Alcune settimane fa un collega deputato, che è anche chiarissimo professore ed esperto della materia, l'onorevole Minervini, commentando i lavori delle Commissioni riunite che stavano concludendo un'opera faticosa e laboriosa, affermò che il Senato fa gli straordinari per i banchieri. Diceva infatti che le Commissioni procedono in volata forse per battere sul tempo la Corte costituzionale e si domandava il perchè di tanta fretta. Ma come! È un provvedimento che, per quanto riguarda l'attuazione della direttiva della Comunità europea, dovevamo assumere prima del dicembre 1979 e che il Governo ha presentato nel luglio 1980. Si è subito obiettato che con quel provvedimento si voleva mascherare o coprire vecchie responsabilità: si è ritardato e rinviato e si è arrivati a preparare un provvedimento. Secondo me non c'è fretta, anzi la mia opinione personale è che in questa legislatura, allor-

chè sono maturati alcuni provvedimenti importanti (e mi limito a citarne alcuni di carattere economico) nell'uno o nell'altro ramo del Parlamento, sia veramente da auspicare che vi sia il tempo sufficiente per completare questo *iter*. Voglio solo ricordare a questo riguardo che di provvedimenti attesi come questo ve ne sono solo altri.

L'anno scorso in marzo il Senato ha licenziato il provvedimento per la revisione delle aliquote IRPEF; abbiamo licenziato recentemente, dopo due anni di discussione perchè il tema era grosso, il provvedimento sulla rivalutazione dei cespiti delle imprese di capitale, il Visentini-*bis*; stiamo esaminando e concludendo in questi giorni i fondi di investimento; la Camera ha all'esame provvedimenti come il condono fiscale: si tratta di provvedimenti attesi da tempo, che richiedono evidentemente una maturazione e che, a mio giudizio, meritano di essere conclusi. Per cui bisogna che vi sia la maturazione necessaria, a prescindere dalla fretta, poichè è nostro dovere portare a conclusione questi provvedimenti che altrimenti rischiano di essere vanificati o perlomeno procrastinati oltre ogni limite.

Il senatore Coco, d'altra parte, concludendo la sua relazione, ha anticipato che, come ogni provvedimento di riforma parziale, anche quello in esame sarà criticato. A questo punto, però, essendo il meglio nemico del bene, era necessario concludere. La Camera, se lo riterrà opportuno, potrà migliorare il provvedimento in qualche parte, ma il legislatore non poteva rimandare il dovere di dire una parola a questo riguardo. Vi era un ritardo nell'attuazione delle direttive della CEE, per cui in questo modo risolviamo perlomeno il problema di conferire una delega al Governo. C'è una ripresa d'iniziativa del Governo e del Parlamento, dopo la ricordata supplenza della magistratura, apprezzabile, ma che ha creato dei disguidi.

Vi è poi una risposta chiara, che potrà non essere condivisa da tutti: si indicano norme in materia penale per banchieri pubblici o privati che possano perlomeno evitare in futuro iniziative maldestre o polveroni quali quelli cui abbiamo assistito in passato.

Ci si potrebbe domandare oggi, in un clima diverso e più calmo, che cosa sia accaduto delle decine di mandati di cattura spiccati contro esponenti del mondo bancario qualche anno fa che poi sono stati prosciolti in istruttoria. Però i danni di quelle iniziative, dovute anche a carenza di norme chiare...

A N D E R L I N I. Non sono solo danni, senatore Berlanda, c'è anche qualche vantaggio da quelle iniziative.

B E R L A N D A. I danni di quelle iniziative su un sistema creditizio quale quello italiano, dove c'è anche il risparmiatore e ci sono anche altre realtà, oltre ai problemi che discutiamo in Parlamento, andrebbero valutati: evitare anche solamente quelle iniziative improvvise ha un significato importante, anche perchè — voglio portare una testimonianza personale — si possono fare gli scandali ed emettere mandati di cattura contro istituti o contro personaggi quali Dell'Amore, che è stato anche nostro collega al Senato e che ha avuto il merito di cui nessuno ha parlato e di cui nessuno parla, di aver preso in Lombardia degli istituti di modesto livello facendoli diventare la prima cassa di risparmio del mondo e di aver fatto sì che in Lombardia l'attività a livello di economia lombarda e di enti locali fosse di tutto riguardo.

Queste sono realtà che sono state costruite in trenta anni e che sono finite, per quella persona (voglio parlare solo di quella), con l'amarezza di essere in carcere, nel finire della sua vita, a 80 anni.

Ora, anche per evitare in futuro cose di questo genere, disguidi dovuti a carenze legislative, credo che l'aspetto politico di questo provvedimento, discutibile nei particolari, abbia un significato di presenza del legislatore per dettare, da parte sua, norme che evitino almeno in futuro episodi di questo genere. *(Applausi dal centro)*.

P R E S I D E N T E. Dichiaro chiusa la discussione generale.

Debbono ancora essere svolti due ordini del giorno. Se ne dia lettura.

F I L E T T I, segretario:

Il Senato,

ritenuto:

che il titolo I del disegno di legge in discussione conferisce al Governo la delega per l'attuazione della direttiva n. 77/780 adottata dal Consiglio delle Comunità economiche europee, relativa al « coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti l'accesso all'attività degli enti creditizi ed il suo esercizio »;

che tale direttiva espressamente (cfr. 3 e 4 della premessa) è considerata tappa di più ampi interventi diretti all'obiettivo finale di eliminazione delle differenze tra le legislazioni bancarie degli Stati membri;

che in forza dell'articolo 11 viene istituito un « comitato consultivo delle autorità competenti degli Stati membri della Comunità economica europea », il quale, fra l'altro, « coadiuva la Commissione nell'elaborazione di nuove proposte da presentare al Consiglio per quanto riguarda l'ulteriore coordinamento nel settore degli enti creditizi »;

considerato:

che le autorità governative dei singoli paesi membri partecipino, in base al Trattato, all'organo intergovernativo del Consiglio, al quale nell'ambito del sistema comunitario è attribuito il potere normativo;

che, come hanno già realizzato altri paesi, è necessario assicurare un raccordo tra Parlamento ed autorità governative, affinché il comportamento di queste in sede comunitaria tenga conto delle valutazioni e degli indirizzi formulati dalle Camere;

che, in mancanza di tale raccordo, il nostro paese si trova a soggiacere in rilevanti materie ad atti normativi direttamente applicabili ed il nostro Parlamento si trova a soggiacere, a sua volta, a perentorie direttive, senza che in sede altamente democratica siano state esposte e valutate le linee di fondo alle quali il Governo intende ispirarsi in sede comunitaria, che,

spesso, dal punto di vista dell'effettività assume preminente importanza l'attività della burocrazia;

che, in attesa dell'elaborazione di un compiuto strumento di raccordo Parlamento-Governo (realizzato già proficuamente in altri paesi), è necessario che almeno nella materia *de qua* il Parlamento sia informato dello stato delle procedure concernenti la progressiva realizzazione di uniforme legislazione del settore bancario; il quale nel nostro sistema ha un rilievo di livello costituzionale (art. 47 Cost.), e possa conoscere le linee alle quali si ispirano le nostre autorità governative, al fine dell'esercizio della fondamentale funzione di indirizzo e di controllo che spetta al Parlamento,

impegna il Governo:

a) a comunicare al Parlamento quali provvedimenti siano in corso di elaborazione presso le competenti autorità delle comunità, per quanto riguarda il settore del credito;

b) a comunicare al Parlamento quali direttive siano state impartite ai rappresentanti del nostro paese nel « Comitato consultivo » istituito dall'articolo 11 della Direttiva n. 77/80;

c) a riferire al Parlamento le linee alle quali il Governo si ispira o si propone di ispirarsi nel suo concorso all'elaborazione, in sede comunitaria, di nuovi atti normativi concernenti la materia *de qua*.

9/789, 899, 976/1.

BONIFACIO

Il Senato,

ritenuto che, al fine di rendere effettivo il controllo sui requisiti delle « persone che determinano effettivamente l'orientamento dell'ente creditizio » è necessaria l'introduzione di strumenti giuridici che consentano di assicurare la trasparenza della titolarità patrimoniale e l'attribuzione alla Banca d'Italia di adeguati poteri in materia;

che tale disciplina, per la delicatezza e complessità dei problemi, richiede attenta

riflessione ed accorta elaborazione, sicchè non sembra opportuno farne oggetto di delega al Governo nell'ambito del presente disegno di legge,

impegna il Governo

a presentare apposito disegno di legge.

9/789, 899, 976/2.

BONIFACIO

B O N I F A C I O . Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

B O N I F A C I O . Signor Presidente, onorevoli rappresentanti del Governo, colleghi, negli ultimi anni — tutti lo sappiamo — si è aperto nel nostro paese, a livello politico e a livello scientifico, un ampio dibattito sui problemi istituzionali. Stupisce in verità che nell'una e nell'altra sede, nonostante la vivacità estrema del confronto, non abbia trovato spazio adeguato il tema dei rapporti fra il nostro ordinamento e l'ordinamento comunitario. Eppure si tratta di un tema che per l'oggetto suo stesso comporta un'attenta valutazione anche del ruolo delle istituzioni nazionali.

La presente occasione, come è ovvio, non si presta ad un approfondito discorso che affronti l'intero orizzonte degli effetti che sul sistema costituzionale discendono dalla istituzione delle Comunità europee. Ma è qui sufficiente, in sede di illustrazione dell'ordine del giorno, tener conto di un dato fondamentale, di un principio di fondo: come nel 1973 affermò la Corte costituzionale in una memorabile sentenza che segnò una significativa svolta nella nostra storia giuridica, la Comunità ha il carattere di organizzazione interstatale di tipo sovranazionale e ad essa è connaturale, « è coesenziale un ordinamento giuridico autonomo ed indipendente ».

Orbene, onorevoli colleghi, da ciò deriva una conseguenza di grande momento: il potere normativo dei competenti organi co-

munitari genera un complessivo ordinamento che travolge le frontiere delle nazioni. Si tratti di norme direttamente applicabili — questo è il caso dei regolamenti, talvolta è il caso delle stesse direttive — ovvero si tratti di norme che fissando intangibili obiettivi — ne abbiamo qui un esempio — lascino ai singoli paesi solo modesti spazi di discrezionalità, queste norme nel loro complesso occupano spazi che un tempo erano riservati alla sovranità nazionale.

Sulla base dell'articolo 11 della nostra Costituzione abbiamo accettato, in regime di reciprocità e al fine di assicurare giustizia e pace tra i popoli europei, una rilevante rinuncia della nostra sovranità. Ma — questo è il punto — nell'esperienza del nostro paese, forse solo del nostro paese, questa rinuncia si è tradotta in una pressochè completa estromissione del Parlamento nazionale da ogni sia pur indiretta incidenza in vari settori di disciplina, che pure coinvolgono direttamente, talora mediatamente ma sempre in forma cogente, i singoli cittadini e l'intera collettività. Il Governo, attraverso la partecipazione all'organo intergovernativo del Consiglio dei ministri europeo, partecipa alla formazione delle norme comunitarie. Il nostro Parlamento non dibatte i problemi, non detta alcuna direttiva all'Esecutivo; tace. Sostanzialmente il Parlamento, noi, siamo chiamati, come nel caso in esame, solo per dare esecuzione (le poche volte in cui ciò sia necessario) a norme sulla formazione delle quali in nessun modo abbiamo potuto interloquire. In rilevanti materie il Parlamento si trova in uno stato di pressochè totale soggezione rispetto ad atti alla formazione dei quali ha partecipato il Governo della Repubblica.

A me pare che a tutto ciò dobbiamo reagire se non vogliamo togliere all'ordinamento comunitario ogni base di democrazia. Molti di noi, signor Presidente, speravano che l'elezione popolare del Parlamento europeo avrebbe costituito il primo significativo passo verso più ampi traguardi di democrazia della Comunità. Le speranze, almeno finora, non si sono realizzate. Non le abbandoniamo, non dobbiamo abbandonarle. Ma frattanto dobbiamo prendere atto

che nell'attuale configurazione delle sue attribuzioni il Parlamento europeo resta estraneo al procedimento di formazione del diritto comunitario. Questo è in sostanza affidato all'organo intergovernativo del Consiglio dei ministri, talvolta nella sostanza è affidato alle burocrazie dei singoli paesi. In questa situazione a me sembra che acquisti maggiore forza l'insopprimibile necessità di realizzare qualche meccanismo in forza del quale il nostro Parlamento sia messo in condizione di valutare l'opera che il nostro Governo spiega in sede comunitaria come partecipe dell'organo detentore del potere normativo della Comunità. Anzi dirò meglio: si tratta della necessità che qui, in sede altamente rappresentativa e democratica, siano fissati gli indirizzi di fondo ai quali il Governo dovrà ispirarsi nella sua presenza comunitaria.

Altri paesi, signor Presidente, hanno provveduto (attraverso la prassi costituzionale o in più organico modo) ad assicurare questo tipo di collegamento tra Parlamento e Governo. Il nostro paese deve imboccare la stessa strada se, come è necessario, vuole concorrere democraticamente alla realtà europea. Non bastano, onorevoli colleghi, i dibattiti che stancamente in queste Aule si svolgono in occasione della presentazione annuale — talora anche con estremo ritardo — della relazione sull'attività della Comunità. Occorrono dibattiti preventivi almeno per quanto riguarda le materie più rilevanti.

E poco importa, signor Presidente, onorevoli colleghi, che questi dibattiti vadano inquadrati nella funzione di controllo o nella funzione di indirizzo esercitata dal Parlamento. Lasciamo alla dottrina il problema di siffatta qualificazione. A noi interessa solo la circostanza che sia l'una che l'altra funzione rientrano senza alcun dubbio nelle attribuzioni proprie del Parlamento.

L'ordine del giorno da me presentato riprende questa questione di principio e ne fa applicazione alla complessa, difficile materia di riforma del diritto bancario. Il Parlamento oggi soggiace alla direttiva 780 del 1977 senza aver avuto la possibilità, prima della sua elaborazione ed emanazione, di poter portare il suo esame su così deli-

cata materia. Il Governo ha partecipato nell'ambito del Consiglio alla formulazione della direttiva senza aver preventivamente avuto occasione di rilevare l'avviso o, se si vuole, l'indirizzo del Parlamento nazionale. Tutto ciò non dovrà accadere in futuro.

Il diritto bancario, onorevoli colleghi, è di estrema importanza. Si può affermare, si può negare che il sistema creditizio svolga attività qualificabile come pubblico servizio; ma nessuno, a mio parere, può contestare che l'attività delle banche abbia un enorme pubblico rilievo desumibile da norme della Costituzione — mi riferisco all'articolo 47 —, desumibile implicitamente, ma senza equivoci, dalla sua importanza discendente dall'essere l'attività bancaria, l'attività creditizia, premessa di ogni immaginabile tipo di programmazione economica: non c'è dubbio alcuno che l'attività delle banche finisca con il condizionare l'intero sistema della nostra economia, come ben sa il Ministro del tesoro nell'esercizio di puntuali poteri, come sanno altri organi governativi, come ben sa la Banca d'Italia.

Ebbene, onorevoli colleghi, la direttiva che oggi faticosamente traduciamo in legge, la direttiva 77/780 dichiaratamente — nella premessa — costituisce solo una tappa di un più ampio programma normativo comunitario, destinato a raggiungere un obiettivo di possibile uniformità delle varie legislazioni. E, a tal fine, la stessa direttiva, come leggiamo nell'articolo 11, ha istituito un comitato consultivo composto dalle autorità competenti degli Stati membri. Da ciò, signor Presidente, nasce l'invito contenuto nell'ordine del giorno, anzi l'impegno che l'ordine del giorno vuole imporre al Governo: il Parlamento non può consentire che una completa riforma di un settore così rilevante per la vita economica e sociale del paese venga introdotta progressivamente senza aver potuto il Parlamento esprimere un indirizzo del quale il Governo tenga conto in sede comunitaria. Qui, come in tutti gli altri settori di competenza comunitaria (e sono competenze assai rilevanti) il raccordo democratico della nuova realtà europea, signor Presidente, passa attraverso la capacità dei Parlamenti nazionali, e quindi anche del na-

stro Parlamento, di non abdicare alle fondamentali loro attribuzioni.

Passo alla succinta illustrazione, signor Presidente, del secondo ordine del giorno. Lei ha già avuto la bontà di notare che esso, in verità, si riferisce non all'intero disegno di legge, ma al numero 2 dell'articolo 1 con il quale ha una stretta connessione e a proposito del quale devo fare qualche accenno per necessità di logica.

Ho presentato un emendamento che porta il numero 1.5. Il disegno di legge, nell'articolo 1, come è ben noto, fissa i criteri direttivi della delega che il Governo dovrà esercitare e, riproducendo la lettera della direttiva comunitaria, fra l'altro, anzi *in apicibus*, impone al Governo un criterio direttivo che sarà bene leggere. Si tratta di due righe: prescrizioni, per le persone che determinano effettivamente l'orientamento dell'attività dell'ente creditizio, dei requisiti di esperienza, onorabilità, eccetera. Ora, che in un atto comunitario si legga questa espressione estremamente generica di persone che effettivamente determinano l'attività dell'ente è cosa comprensibile perchè la direttiva deve poi essere adattata alla realtà giuridica dei singoli ordinamenti. Ma nella nostra legge e, a maggior ragione, nella legge delegata che sarà emanata dal Governo non potrà leggersi questa frase che è estremamente generica e che aprirebbe alle autorità che devono farne applicazione un potere discrezionale assolutamente senza limiti. La legge deve dire in riferimento alle varie tipologie di questi enti quali siano i soggetti sui quali, rivestendo essi determinati uffici, secondo le varie categorie e la tipologia di questi enti, deve cadere il giudizio di professionalità e di onorabilità.

Questo è il senso dell'emendamento 1.5 che ho presentato e che spero l'Assemblea approverà. Ma mi rendo conto che ciò non è sufficiente — lo notava il collega Anderlini —, essendo necessario anche portare l'attenzione sulla proprietà dell'ente creditizio. Indubbiamente occorrono dei poteri giuridici nuovi per raggiungere l'obiettivo della trasparenza. Però, signor Presidente, tutto questo non si può fare, come mi pare di aver letto nell'emendamento del Gruppo co-

munista o degli indipendenti di sinistra, attraverso un punto della delega al Governo. Qui bisogna stare attenti, perchè costruire una serie di poteri che possono essere diretti ad accertare la trasparenza della proprietà degli enti creditizi significa introdurre meccanismi giuridici che non vanno lasciati alla libera scelta del Governo in sede di esercizio della delega. Non avrei dubbi che se la delega si limitasse ad una generica enunciazione si violerebbe l'articolo 76 della Costituzione. Ci sarebbe, sì, l'oggetto della delega, ma, a mio parere, mancherebbero i criteri direttivi.

La verità è che questa disciplina è estremamente complessa e da qui l'ordine del giorno che impegna il Governo a presentare un apposito disegno di legge. Si tratta di strumenti estremamente delicati sui quali il Parlamento dovrà puntare la sua attenzione. Non si può delegare al Governo puramente e semplicemente l'introduzione di questi strumenti estremamente delicati sui quali il Parlamento dovrà puntare la sua attenzione. Non si può delegare al Governo puramente e semplicemente l'introduzione di questi strumenti giuridici senza dire neppure quali sono i criteri direttivi che in questa delicata operazione devono guidare l'azione del Governo.

Ritengo perciò che l'ordine del giorno meglio risponda all'esigenza, che tutti avvertiamo, che nell'ambito di questo sistema si dia al pubblico potere la possibilità di accertare anche la trasparenza della proprietà delle banche, ma ciò deve essere oggetto di un oculato disegno di legge sul quale dovremo portare un esame approfondito ed attento. (*Applausi dal centro*).

P R E S I D E N T E . Ha facoltà di parlare il senatore Pistolese, relatore di minoranza.

P I S T O L E S E , *relatore di minoranza.* Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevole Sottosegretario, onorevoli colleghi, nella mia replica sarò piuttosto breve, tenuto conto che nella seduta di ieri ho ampiamente illustrato, per circa due ore, le motivazioni che erano a sostegno della nostra

pregiudiziale di costituzionalità sull'intero disegno di legge. Ho dimostrato, attraverso un'ampia documentazione della dottrina, della giurisprudenza, quali sono le motivazioni che rendono del tutto incostituzionale il disegno di legge in esame.

In sede di replica vorrei innanzitutto ringraziare tutti gli oratori che sono intervenuti perchè hanno dimostrato, smentendo quello che si voleva fare, l'importanza di questo disegno di legge e quindi hanno dato il loro contributo alla migliore individuazione dei contenuti della legge medesima. Ringrazio innanzitutto il senatore Filetti che ha voluto, con la sua solita puntualità, sostenere le ragioni che ho esposto nella mia relazione di minoranza, ma ringrazio anche il senatore Bonazzi e il senatore Spadaccia che con motivazioni diverse hanno appoggiato la mia tesi sulla incostituzionalità del disegno di legge. Ringrazio anche il senatore Anderlini che si è trovato su posizioni che in parte coincidono e in parte dissentono dalle nostre, ma che sostanzialmente ha rilevato un punto che ho evidenziato nella mia relazione di minoranza, cioè quella tale equiparazione che si voleva effettuare e che viene invece trasformata in un privilegio a favore del banchiere pubblico rispetto al banchiere privato. Tornerò su questo punto perchè è uno dei punti essenziali di critica.

Ringrazio il senatore Berlanda, anche se ha appoggiato la tesi della maggioranza, che sostanzialmente non posso condividere. Un particolare ringraziamento vorrei rivolgere al senatore Bonifacio che ha avuto il coraggio, che in questo paese si è perduto, di dire le cose vere. Il senatore Bonifacio ha pubblicato un interessante studio in « Giurisprudenza italiana » nel quale ha manifestato il suo preciso dissenso su quello che è il punto centrale, cioè sulla trasformazione privatistica del sistema bancario e del diritto bancario. Egli lo ha sostenuto coraggiosamente e oggi, senza intervenire nel dibattito, ha voluto dare con il suo ordine del giorno un certo contributo sottolineando alcuni dubbi dal punto di vista formale. Certo il richiamo alle direttive comunitarie è un fatto che tutti conosciamo. Abbiamo purtroppo norme, come i regolamenti comunitari, che

sono automaticamente esecutive nel nostro paese e abbiamo direttive che dobbiamo recepire con legge nazionale entro determinati termini. Quindi è giusto il contenuto del suo ordine del giorno sull'opportunità che il nostro Governo partecipi a queste riunioni, perchè non ci piovano addosso direttive che potremmo non avere interesse ad attuare e spesso in contrasto con il nostro ordinamento giuridico. Non posso concludere questa parte che concerne richiami a tutti i colleghi senza rivolgere anche io un saluto, da corretto contraddittore, al relatore di maggioranza, senatore Coco, che nella sua relazione ha fatto tutto quello che poteva, per sostenere un disegno di legge che non regge ad una osservazione attenta e per sostenere la validità, ai fini di renderla attuabile e quindi approvabile dal Parlamento nazionale, della proposta governativa.

Fatte queste premesse, entro nel merito del provvedimento, sostenendo anzitutto che il testo che era stato sottoposto dalla Commissione ristretta alle Commissioni congiunte per l'equiparazione del banchiere pubblico e privato era stato elaborato con una certa intelligenza: infatti, l'affermazione prevista nei tre disegni di legge originali da un certo punto di vista era quasi la più pulita perchè si affermava che il banchiere pubblico e quello privato non erano nè pubblici ufficiali, nè incaricati di pubblico servizio. Il problema penale non sarebbe più esistito, per cui sarebbe stato forse preferibile lasciare questa espressione. Viceversa, il testo unificato ha cancellato questa parte dei tre disegni di legge e ha escogitato qualcos'altro; per aggirare il problema, per non prenderlo di petto, per non fare un'affermazione che certamente poteva essere allarmante o pericolosa, ha detto: tutti gli atti messi in essere dalle banche sono atti di diritto privato. Fatta questa premessa, era prevedibile che il magistrato penale, tenuto conto di questa chiarificazione, non avrebbe più applicato ai responsabili, agli amministratori delle banche pubbliche o private, gli articoli del codice penale che riguardano le violazioni contro la pubblica amministrazione. A questo punto la Commissione e la Sotto-

commissione avevano aggirato il problema, portandolo solo in questa direzione.

Quando il testo è arrivato nelle due Commissioni congiunte e quando non si è voluta riaprire la discussione generale, la Presidenza non ha voluto accettare le nostre pregiudiziali di incostituzionalità; il Governo, dopo due giorni di attento esame della nuova normativa emersa dalla Sottocommissione, all'ultimo momento ha presentato un emendamento in cui si è riproposto, come se niente fosse successo, i testi originali, cioè che ai fini della legge penale il banchiere pubblico e quello privato non sono nè pubblici ufficiali, nè esercenti pubblici servizi. Siamo ritornati all'origine. Allora, la prima domanda: perchè la Sottocommissione aveva escluso questa proposta? Perchè questo era già sufficiente per salvare certi personaggi. Non si dispiaccia il senatore Coco, non faccio indicazioni di nomi di persone, non è questa la sede. Mi preoccupo di tutelare il sistema bancario, non di salvare o meno determinati personaggi che sono sotto processo, tanto più che i più grossi, sono già stati salvati due anni fa. Ecco i motivi per i quali questa legge è rimasta giacente per molto tempo: partita in velocità per operare determinati salvataggi, quando questi erano già avvenuti per altre vie, per iniziativa degli stessi giudici che avevano avviato i procedimenti penali, è rimasta ferma. Poi, evidentemente anche i più piccoli, i poveri amministratori di una piccola cassa di risparmio, di una cassa rurale o di una cassa artigiana si sono trovati implicati nel sistema e quindi si è verificata la necessità di affrettare i tempi, come si è fatto in quest'ultimo periodo.

Prima osservazione: una evidente inconcludenza fra la prima affermazione contenuta nell'articolo 2 del disegno di legge, cioè tutti gli atti sono di diritto privato, e il secondo comma, ossia che gli amministratori non sono pubblici ufficiali. Il primo escludeva l'altro, oppure il secondo escludeva il primo. Fra le due ipotesi mi si consenta di dire che avrei preferito soltanto il secondo comma (salviamo quello che bisogna salvare), mentre il primo comma che prevede un salvataggio senza fare una precisa dichiarazione sconvolge il sistema bancario. Allora

andiamoci piano. Quanto interessa la collettività, non interessa le poche persone più o meno implicate. Per carità, noi difendiamo le banche, difendiamo i banchieri, ma soprattutto difendiamo le banche ed i banchieri onesti. Certamente non mi preoccupo dei banchieri disonesti che sono eventualmente sotto processo.

Quindi questa prima considerazione chiarisce la nostra posizione. Noi diciamo che non vi è valenza fra il primo e il secondo comma dell'articolo. Assolutamente, non vi è una conflittualità, ma un'inutilità o del primo o del secondo comma. Naturalmente fra le due soluzioni preferiamo, sempre con tutte le nostre critiche e riserve, il secondo comma perchè non incide sul sistema bancario ma procede solo ad un salvataggio di natura particolare.

Noi abbiamo proposto un nostro emendamento su questo argomento, abbiamo proposto di invertire il secondo comma dell'articolo 2. Cioè proponiamo di dire che gli amministratori delle banche, pubbliche o private, sono tutti pubblici ufficiali, così come ha affermato recentemente la Cassazione con quelle famose sentenze che ieri abbiamo letto ripetutamente e cioè che anche la banca privata esplica un pubblico servizio per cui i suoi dirigenti ed amministratori sono passibili degli stessi reati del banchiere pubblico.

Qual è il concetto che sosteniamo e che ripeteremo in sede di illustrazione dell'emendamento? Si è voluti arrivare ad un'equiparazione perchè questo è lo scopo di tutta questa legge. Lei lo sa, onorevole Sottosegretario, si sono svolti numerosi convegni organizzati dalle grandi banche, quello dell'ISVEIMER, quello della Banca commerciale. Si è voluta creare nella pubblica opinione la sensazione che ormai vi è un'ingiustizia, un diverso trattamento fra banchieri pubblici e banchieri privati. Allora, diciamo, volete equipararli? Ebbene equiparateci in alto: equiparate il banchiere privato a quello pubblico se volete evitare ogni contestazione come d'altra parte ha riconosciuto la più recente sentenza della Corte di cassazione a sezioni riunite. Quindi arriviamo alla parificazione, ma arriviamoci in senso con-

trario. Cosa dirà infatti la pubblica opinione, onorevole Sottosegretario, quando, in un momento in cui sono crollati tutti i valori della nostra società, noi invece di punire di più vogliamo punire di meno?

Credo che già l'intitolazione della legge dovrebbe essere fatta in maniera diversa: non parlare di definizione giuridica della raccolta del risparmio, ma parlare di depenalizzazione del banchiere pubblico e di quello privato. Questo è il punto perchè questo è lo scopo di questa legge, questa è la sua finalità ultima. Abbiamo il coraggio di dirlo. Allora saremmo potuti arrivare a quell'equiparazione certamente auspicata non diminuendo le pene ma aumentandole, cioè livellando in alto e non in basso. Questa è una forma di lassismo che denuncio formalmente in quest'Aula. Abbiamo già approvato la legge sui pentiti. Abbiamo dato libertà di uccidere e qui diamo la libertà di rubare. Ecco il fatto etico di questo disegno di legge. Si è voluta sensibilizzare la pubblica opinione su questa ingiustizia della disparità di trattamento. Adesso creiamo un'altra ingiustizia perchè riduciamo le pene e quindi depenalizziamo tutto, ma facciamo anche di peggio. Come ha ripetuto molto bene poco fa il senatore Anderlini, si determina una nuova ingiustizia perchè mentre il banchiere pubblico era punito più gravemente e il banchiere privato in maniera minore, adesso con questa legge abbiamo stabilito l'impunità del banchiere pubblico e la punibilità del banchiere privato. Sono dati precisi e vi preciserò quali sono le ragioni.

La prima disparità. Il banchiere privato rimane sottoposto all'azione di responsabilità da parte dell'assemblea degli azionisti. Tutte le banche a carattere societario hanno una assemblea e in base al codice civile l'assemblea denuncia gli amministratori disonesti che hanno compiuto delle irregolarità. Il banchiere pubblico invece non è sottoposto all'assemblea, non ha gli azionisti, può fare quello che vuole: deve solamente sottostare alla denuncia da parte del governatore della Banca d'Italia, in base all'articolo 10 della legge bancaria, se e in quanto la fa. Abbiamo visto che tutti i casi più famosi degli ultimi anni sono derivati proprio

dalla mancanza di impulso giudiziario da parte del governatore della Banca d'Italia il quale, probabilmente per coprire uno scandalo o un fatto che può anche — per carità! — avere ripercussioni sulla vita economica, sul risparmio e così via, non denuncia. E allora il banchiere pubblico è impunito mentre il banchiere privato è punito. Ecco la prima diversificazione che si viene a creare con questo disegno di legge.

E veniamo alla seconda. All'articolo 10 del testo del disegno di legge avete stabilito che però, se il reato di cui all'articolo 10 viene commesso da amministratori o dirigenti di uffici che rientrano nella categoria di enti pubblici, la pena è aumentata di un terzo. Allora volete l'equiparazione e poi aumentate la pena per il banchiere pubblico se commette lo stesso reato che è previsto dall'articolo 10 e se esercita delle funzioni di addetto ad un ente pubblico. Ma si tratta di un aumento fittizio, falso, poichè nella normativa si stabilisce che vi è un aumento della pena, ma si tratta dell'aumento di una pena relativa ad un reato impossibile che quindi non sarà nè realizzabile nè attuabile.

Vi è ancora una terza differenziazione (che crea una nuova disparità, laddove invece vogliamo creare la parità tra banchiere pubblico e banchiere privato) per quanto riguarda la dichiarazione di insolvenza. Di questo, onorevole Ministro, abbiamo già parlato in Commissione. In base al rapporto tra la legge fallimentare e la legge bancaria avviene che una banca privata può essere dichiarata insolvente dal tribunale senza attendere preventivamente la dichiarazione di ammissione alla procedura di liquidazione coatta amministrativa, mentre, per quanto riguarda la banca pubblica, se la Banca d'Italia non dichiara preventivamente la dichiarazione coatta amministrativa il tribunale non può intervenire.

Quali sono le conseguenze? È solamente una questione di tempo? No, perchè con la dichiarazione di insolvenza scattano le norme penali sulla bancarotta fraudolenta. E allora, ancora una volta, noi diciamo che il banchiere privato, che eventualmente si trovi in stato di insolvenza, viene dichiarato insolvente e poi la Banca d'Italia, come atto

dovuto, dovrà dichiarare la liquidazione coatta amministrativa, e quindi può andare sotto processo per bancarotta fraudolenta, mentre il banchiere pubblico sta tranquillo perchè il tribunale non può intervenire e deve aspettare che la Banca d'Italia, con quell'impulso che dovrebbe avere in base all'articolo 10, dichiari la liquidazione coatta, dopo di che si potrebbe dichiarare l'insolvenza.

Questa è un'altra questione gravissima perchè creerà una nuova differenziazione ai fini della legge penale tra banchiere pubblico e banchiere privato. E allora, rispetto al vecchio sistema, che dava situazioni di privilegio al banchiere privato rispetto al banchiere pubblico, con questa presunta equiparazione abbiamo capovolto il problema: diamo privilegio al banchiere pubblico rispetto al banchiere privato. Questo è il risultato concreto che non può essere negato e che certamente la giurisprudenza finirà col riconoscere ancora.

Vorrei soffermarmi un momento sulle deleghe di cui si è parlato anche perchè nel mio intervento di ieri non ho proceduto ad un raffronto tra la direttiva comunitaria e la nuova normativa. Il relatore di maggioranza, senatore Coco, ha dato una notevole importanza, direi quasi una giustificazione di fondo, a questo disegno di legge, definendo come una grande innovazione il fatto che la direttiva comunitaria inviti a recepire nel nostro ordinamento il criterio dell'autorizzazione e della natura di impresa commerciale delle aziende di credito.

Senatore Coco, questo aleggia nella sua relazione come fatto nuovo e importante, come la grande modifica che siamo costretti ad apportare per attuare la direttiva comunitaria: questo è il sottofondo. Ebbene, ho cercato di fare uno studio approfondito, ma devo dirle con molta franchezza che se facciamo un raffronto fra la direttiva comunitaria e la legge bancaria devo affermare che la direttiva comunitaria ha copiato integralmente la nostra legge bancaria, la quale è stata considerata la migliore che esista nel mondo: nel convegno internazionale di Boston del mese di agosto si è riconosciuto che l'unica legge organica sulla materia bancaria è quella italiana. D'altra parte, come abbia-

mo esaminato e visto ieri, la legge bancaria è stata recepita nell'articolo 47 della Costituzione che ha riconosciuto carattere pubblicistico all'attività bancaria.

Qual'è la novità: l'autorizzazione? Senatore Coco, devo leggere qualche cosa: la dottrina, i famosi nove volumi che ho fatto vedere ieri e a cui hanno collaborato i più grossi giuristi ed economisti di questo settore. Vi si sostiene che l'articolo 47 della Costituzione consacra la legittimità costituzionale delle limitazioni alla iniziativa privata e quindi si rende necessario il raffronto tra la legislazione italiana e le legislazioni dei paesi membri per un coordinamento. Infatti, se nella Costituzione italiana si afferma che è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà e che la iniziativa economica privata è libera (articolo 41), si sancisce pure la più rigorosa e penetrante tutela pubblica della materia attinente alla raccolta del risparmio e all'esercizio del credito con l'articolo 47 che abbiamo ormai citato tante volte. Questi elementi dimostrano che nella nostra legislazione bancaria sono già previsti gli strumenti che oggi sembra che vi arrivino come una grande novità da parte della Comunità europea.

Si afferma in dottrina che la garanzia di libertà di iniziativa economica non esclude e anzi espressamente prevede l'intervento in materia del legislatore ordinario per realizzare nel miglior modo possibile le finalità dell'articolo 41. Si deve pertanto ritenere costituzionalmente legittima una disposizione di legge che ponga limiti alla libertà di iniziativa economica privata e che, in attuazione del secondo comma dell'articolo 41, sia volta ad impedire che essa si espliciti in contrasto con la utilità sociale o rechi danno alla sicurezza, alla libertà o alla dignità umana.

Questi sono concetti fondamentali recepiti dalla dottrina. Ma guardiamo il testo perchè indubbiamente se non facciamo un raffronto non possiamo vedere la situazione. Noi dimentichiamo innanzitutto l'articolo 1 della legge bancaria che, dopo aver detto che la raccolta del risparmio e l'esercizio del credito sono funzioni di interesse pubblico, al secondo comma dice che tali funzioni so-

no esercitate da istituti, banche, enti ed imprese private « a tal fine autorizzate ». Nell'articolo 1 della legge bancaria è già previsto il carattere misto del sistema bancario italiano: partecipazione di banche pubbliche e di banche private, ma tutte autorizzate. Fin dall'articolo 1 della legge viene affermato questo concetto. E l'articolo 2 aggiunge che tutte le aziende che raccolgono il risparmio sono sottoposte al controllo degli organi dello Stato: questo è un altro concetto indicato nella direttiva. È previsto che le parole « banca » « cassa di risparmio » non potranno essere usate se non previa autorizzazione. Quindi la direttiva raccomanda: per carità, bisogna dare questa indicazione! Questo lo dicevamo già nel 1936; non aspettavamo la direttiva comunitaria per fare una cosa di questo genere.

Nella stessa legge del 7 aprile 1938, all'articolo 40, mentre per gli altri istituti di credito si richiede l'autorizzazione dell'ispettorato per la loro apertura, per le casse di risparmio si richiede ancora di più: si richiede il decreto del Capo del Governo previa proposta dell'ispettorato sia per la istituzione sia per la approvazione dei loro statuti. Noi abbiamo di più. La direttiva evidentemente si rivolge a paesi europei nei quali non esiste una regolamentazione. Noi l'abbiamo già.

Occorre l'autorizzazione: noi abbiamo l'autorizzazione. Che cosa dice infatti la direttiva? Vi leggo soltanto qualche punto su quelle che sembrerebbero le grandi novità. Quello che è importante è proprio l'articolo 1 in cui, dopo aver dato la definizione dell'ente creditizio, si precisa che per autorizzazione si intende un atto emanante dall'autorità. Non chiedono altro: chiedono soltanto un atto emanante dall'autorità, sotto qualsiasi forma, basta che lo Stato intervenga. E noi abbiamo la Banca d'Italia che interviene. Che cosa dobbiamo fare di più? Dobbiamo dire alla Comunità europea che non avevamo niente e che ora provvediamo ad un'autorizzazione?

Non credo, come dice l'onorevole relatore di maggioranza, che l'autorizzazione diventerebbe automatica solo perchè c'è il diniego-dissenso nel caso che non venga concessa.

Anche con l'attuale legislazione, se la Banca d'Italia non concede un'autorizzazione a un istituto che chiede di potere aprire i propri sportelli, certo è un atto deliberativo e contro di esso si ricorre al Consiglio di Stato, quindi non è che esiste un fatto nuovo. Vogliamo applicare il silenzio-dissenso? Questo è entrato già nella nostra legislazione, lo abbiamo fatto per il decreto Nicolazzi e possiamo introdurlo anche qui, ma questo può essere fatto per disposizione della Banca d'Italia, non c'è bisogno di una legge. Si può fare un decreto ministeriale: il ministro Andreatta è tanto bravo nell'inventarsi decreti ministeriali in contrasto con le leggi-delega figuriamoci se non può fare un piccolo decreto sul silenzio-assenso! La direttiva comunitaria stabilisce che gli Stati membri devono avere ricevuto un'autorizzazione prima di iniziare l'attività: gli articoli 1 e 2 della legge bancaria lo dicono chiaramente. E, ferme restando le altre condizioni, le autorità competenti concedono l'autorizzazione solo se e quando esistono le condizioni. Quindi non è un fatto automatico, come diceva lei, onorevole relatore, ma la Banca d'Italia concede l'autorizzazione se esistono fondi propri, se sono rispettati gli spazi tra risparmi e depositi, se c'è la presenza di almeno 2 persone in quelle che sono società. Sono delle condizioni: allora non è un fatto automatico, cioè la Banca d'Italia deve esaminare le domande di richiesta di apertura di nuove banche e deve rispettare le direttive della Comunità. Tutto questo esisteva già: la Banca d'Italia non si è mai rifiutata se non in casi di particolare difficoltà dell'azienda.

Sempre su questo punto, volevo solo chiarire che dal raffronto tra la nostra legge e la direttiva comunitaria non avevamo bisogno proprio di recepire questa direttiva comunitaria. L'onorabilità è un altro argomento importante. Per carità, abbiamo disposizioni di ordine generale per cui si guarda la professionalità, la moralità e tutte le cose validissime che già esistono nel nostro ordinamento; non è che aspettavamo la direttiva comunitaria che ci dicesse di mettere persone onorabili. Non è una cosa molto difficile da definire l'onorabilità. Quello che in-

vece diventa quasi comico è che quando parliamo di onorabilità nell'articolo 1 addirittura si fa una gradualità: onorabilità di un certo tipo per una banca importante e minore per una banca minore; si distingue fra una cassa di risparmio e una cassa rurale. Poi in caso di condanne vediamo se siano gravi o accettabili. Il concetto di onorabilità è un concetto obiettivo e non c'è bisogno di fare una graduazione dei vari tipi: o si ha l'onore o non lo si ha. Non è il caso di valutare e fare queste varie sottigliezze. Probabilmente c'è qualcuno onorabile fino a un certo punto, ma se è designato per una cassa di risparmio e ha avuto una condanna, se questa non è grave...

C O C O, *relatore*. Si parla più che altro di requisiti todi esperienza, non di onorabilità.

P I S T O L E S E, *relatore di minoranza*. Ma poi c'è la seconda parte che parla di onorabilità. L'unica novità che veramente emerge dalla direttiva comunitaria è il silenzio-assenso ma, come ho detto prima, esso può essere inserito con altro provvedimento e d'altra parte esiste già nel nostro ordinamento la possibilità di ricorrere al Consiglio di Stato.

Un ultimo sguardo vorrei dare alla nuova ipotesi di reato prevista nell'articolo 10. Gli elementi costitutivi di questo reato sono così numerosi che devono verificarsi tutti e congiuntamente il che rende inapplicabile la norma stessa. Il presupposto dell'attività fraudolenta è poi di difficile individuazione, come per tutti i reati di frode, e anche sotto questo profilo, quindi, mancherebbe la possibilità di individuare un tipo di reato di questo genere; e d'altra parte sia noi che il Gruppo comunista abbiamo chiesto con i nostri emendamenti di sopprimere la parola « fraudolentemente », perchè si va al di là del dolo specifico per vedere se le informazioni sono state date positivamente o negativamente su un certo cliente. Questo l'ha detto molto bene l'onorevole Minervini in un'inchiesta su un giornale. L'intenzione di frodare, ma chi, onorevole Ministro? La frode deve essere diretta verso qualcuno e qualche

cosa. Frodare chi? L'azienda, lo Stato, la concorrenza, la vigilanza? Chi deve frodare questo signore? In sostanza si deve sapere quando qualcuno commette un atto illecito, contro chi si deve effettuare questa verifica. Questo accertamento sulla fraudolenza è un fatto certamente difficile e quindi possiamo dire addirittura che con questo disegno di legge, volendosi sottrarre il banchiere pubblico e quello privato alla rigorosa disciplina degli atti commessi contro la pubblica amministrazione, si arriva a dire che il banchiere pubblico e il banchiere privato sono impuniti perchè il reato che è stato configurato, che è stato ipotizzato è un reato impossibile. Le violazioni sono infinite. Mi trovo d'accordo con lo stesso relatore quando in un suo richiamo egli ha detto che, in definitiva, non tutti gli atti commessi dalle banche sono atti privati perchè quando la banca ha agito come banca agente per quella parte rimane soggetta agli atti contro la pubblica amministrazione. Pertanto un certo banchiere che come agente ha effettuato un'esportazione all'estero in valuta o ha esercitato attività di tesoriere oppure ha concesso operazioni di credito a tasso agevolato con finanziamenti dello Stato o con finanziamenti pubblici, per questa parte rimane sottoposto alle gravi punizioni previste per gli atti contro la pubblica amministrazione. Se poi invece ha commesso un altro tipo di reato, ha messo dei soldi in tasca o ha aiutato un amico a mettersi dei milioni da parte, può rientrare in una disciplina più rigorosa, che è quella prevista per questo tipo di reato assurdo e impossibile.

Credo, pertanto, che di fronte ad una situazione di questo genere il magistrato non terrà conto di questa legge, continuerà ad applicare al banchiere pubblico e a quello privato la normativa esistente degli atti commessi contro la pubblica amministrazione, tenendo conto che l'altro reato ipotizzato non potrà essere verificato e pertanto ci si rivolgerà all'unico strumento nelle mani della magistratura, quello indicato nel codice penale.

Non ho dubbi su questo. Le stesse dichiarazioni, d'altra parte, le stesse indicazioni del relatore di maggioranza in una parte della sua relazione, che abbiamo recentemente

riletto insieme, lasciano le porte aperte. Pertanto, in definitiva, abbiamo i due sistemi validi, quello pubblicistico e quello privatistico e, come al solito, invece di chiarire le cose, le abbiamo confuse.

Onorevoli senatori, abbiamo presentato una serie di emendamenti diretti a modificare il testo e a correggere le violazioni costituzionali e gli errori tecnici e giuridici affrettatamente inseriti nel testo al nostro esame. Ci auguriamo che il buon senso, il rispetto dei principi fondamentali del nostro ordinamento giuridico-costituzionale possano prevalere ed impedire che attraverso una legge, apparentemente non importante, si trasformi il nostro sistema creditizio e il nostro diritto bancario, determinando nuove incertezze e nuove confusioni a danno del risparmio, del risparmio del cittadino, del risparmio popolare nella sua funzione sociale, a danno dell'intermediazione per l'erogazione del credito e conseguentemente dell'intera economia nazionale.

Onorevole Sottosegretario, di fronte al rigore della legge penale in altri paesi, voglio riferirmi al caso di Sindona che, come conosce meglio il senatore Rastrelli, ha avuto trent'anni di carcere in America, mentre, qui in Italia, probabilmente se ne uscirebbe con i cinque anni previsti in questa disposizione di legge. È una battuta finale che ho voluto fare per evidenziare la gravità di questo provvedimento, perchè attraverso questo disegno di legge cerchiamo di attenuare la punibilità del banchiere disonesto, mentre dovremmo, in base all'articolo 47 della Costituzione, tutelare il banchiere onesto, tutelare il cittadino e il risparmio.

P R E S I D E N T E . Rinvio il seguito della discussione alla prossima seduta.

Il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica oggi, alle ore 17, con l'ordine del giorno già stampato e distribuito.

La seduta è tolta (ore 12,50).