

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 865

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa dei Deputati ZANONE e BIONDI

Presentata il 6 novembre 1979

Interpretazione autentica del secondo comma dell'articolo 10 del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, concernente obbligo degli ispettori della Banca d'Italia di dare notizia alla magistratura di reati dei quali venissero a conoscenza nell'espletamento delle loro funzioni

ONOREVOLI COLLEGHI! — 1. — La vigilanza sugli Istituti di credito pubblici e privati è conseguenza della necessità di offrire ai depositanti una garanzia di controllo pubblico sulle operazioni di deposito e prestito compiute dagli Istituti bancari.

Poiché è una esigenza dello Stato indirizzare e coordinare la politica del credito per inserirla nel contesto della politica economica generale del paese, il potere esecutivo si è trovato nella necessità di farsi carico di tale vigilanza.

Successivamente ha sempre più preso corpo il convincimento che per la natura massimamente tecnica, sia delle azioni di vigilanza, che dei provvedimenti di indirizzo, l'esecutivo dovesse delegare detti compiti alla Banca d'Italia. Tale convin-

cimento ha avuto sanzione legislativa nel 1936.

Una interruzione di questa tendenza si è avuta invece nel 1944, con un provvedimento del tutto temporaneo legato alla situazione post-bellica (si tratta infatti del decreto legislativo luogotenenziale 14 settembre 1944, n. 226). Con tale provvedimento l'Ispettorato per la tutela del credito ed il risparmio, già istituito dal 1936, quale servizio speciale dell'istituto di emissione, fu trasformato in Direzione del Ministero del tesoro.

Tale provvedimento temporaneo veniva ulteriormente modificato dopo soli tre anni quando, nel 1947, con un decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato le funzioni del soppresso Ispettorato della Banca d'Italia venivano affidate ad un Comitato interministeriale.

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Da questo momento il servizio di vigilanza veniva caratterizzato da due aspetti:

il primo aspetto concerneva la fonte del suo potere, consistente nella delega da parte del Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio del potere di vigilanza alla Banca d'Italia;

il secondo aspetto riguardava le procedure per l'esercizio di tale vigilanza che restavano confermate come definite con il regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375 (legge bancaria).

Quest'ultimo provvedimento legislativo dall'esatto titolo di « Disposizioni per la difesa del risparmio e per la disciplina della funzione creditizia » contiene nei suoi titoli I, II e V una serie di norme dalle quali veniva regolata l'attività di vigilanza per la difesa del risparmio e per l'esercizio del credito svolta dalla Banca d'Italia.

2. - Negli ultimi tempi, specialmente a causa delle interferenze del potere esecutivo e del sotto-potere politico, l'attività bancaria è stata oggetto di particolare attenzione da parte della magistratura.

In tale contesto, ha assunto rilevante importanza il potere discrezionale di natura tecnica riconosciuto al Governatore della Banca d'Italia circa l'opportunità di informare la magistratura dei fatti emersi nel corso delle ispezioni perché siano valutati sotto il profilo penale.

È evidente che un simile potere determina contrasti tra la magistratura e la Banca d'Italia; la prima, propensa a garantire l'applicazione dei principi generali di diritto penale, la seconda preoccupata di garantire il corretto andamento delle attività del mercato creditizio, il che è appunto la più importante tra le sue funzioni.

Un simile contrasto può avere due soluzioni:

a) la riforma integrale e ben ponderata di tutta la legislazione bancaria;

b) l'intervento immediato sull'articolo 10 del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, dando dello stesso una interpretazione autentica che chiarisca quanto già implicitamente tale norma sottointen-

de, per contemperare il principio contenuto nell'articolo 2 del codice di procedura penale e il principio contenuto nel citato articolo 10.

3. - Il contrasto tra i principi contenuti nelle due norme sopra indicate è conseguenza del riferimento che ambedue le norme fanno alla qualità di « pubblico ufficiale ».

Per l'articolo 2 del codice di procedura penale è fatto obbligo ai pubblici ufficiali di fare rapporto alla magistratura ogni qualvolta abbiano, a causa dell'espletamento dei propri compiti, notizia di un reato. L'articolo 10 della « legge bancaria » impone ai funzionari della Banca d'Italia di fare rapporto al Governatore, anche se trattasi di presunti reati, lasciando a quest'ultimo di valutare il tempo e le modalità per informare il magistrato competente.

Da quest'ultima norma, quella contenuta all'articolo 10 della così detta legge bancaria, scaturisce sia un'analogia sia un contrasto con la norma generale contenuta nell'articolo 2 del codice di procedura penale.

Infatti, poiché per svolgere pienamente la propria attività i funzionari dell'Ispettorato devono necessariamente essere investiti della qualifica di pubblico ufficiale, non si poteva escludere del tutto l'obbligo a loro carico di dare notizia alla Magistratura di eventuali reati dei quali venissero a conoscenza. D'altra parte occorre concentrare in una sola persona sia l'obbligo di riferire al magistrato sia il potere discrezionale di intervenire tempestivamente sulle strutture del mercato del credito con provvedimenti adeguati, idonei a salvaguardarne l'integrità e le attività.

Ciò premesso, occorre valutare se sia opportuno attendere i tempi lunghi necessari ad un approfondimento ed alla conseguente modifica della legge bancaria, ovvero se non sia più opportuno intervenire con una norma interpretativa tale da chiarire che l'articolo 10 del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, deve intendersi come normativa speciale in

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

grado di consentire un'eccezione al principio generale sancito con l'articolo 2 del codice di procedura penale.

Ulteriore argomentazione logica a favore dell'interpretazione autentica proposta dai liberali viene dalla successione storico-temporale tra le due norme: il codice di procedura penale è del 1930, la « legge bancaria » è del 1936.

4. — Infatti se si procede secondo logica si comprende facilmente quali fossero i termini del problema così come se li poneva il legislatore del 1936.

Innanzitutto consideriamo la data di nascita del Codice di procedura penale: anno 1930; consideriamo poi la norma contenuta nel secondo comma dell'articolo 2 del medesimo codice con la quale è stabilito che: « Gli altri pubblici ufficiali e gli incaricati di un pubblico servizio, che, nell'esercizio o a causa delle loro funzioni o del loro servizio, hanno notizia di un reato, sono obbligati a farne rapporto, salvo che si tratti di reato punibile a querela dell'offeso ».

Consideriamo, ora, la data di nascita della norma di cui al citato articolo 10: anno 1936.

È evidente che l'intento del legislatore del 1936 era quello di prospettare con una legge speciale (rispetto alla più generale norma dell'articolo 2 del Codice di procedura penale) una eccezione all'obbligo generale di fare rapporto all'autorità giudiziaria.

Il legislatore del 1936 fondava la propria normativa sul convincimento di dovere garantire, per esigenze di tutela di un interesse generale pubblico e per esigenze di tutela di una somma di interessi privati, la discrezionalità del capo del servizio di vigilanza.

Una conferma che tale era il convincimento del legislatore nella stesura del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, si ha dalla lettura della norma contenuta nell'articolo 19 del medesimo regio decreto-legge per gli effetti che comporta nell'ambito dei diritti e degli interessi di coloro che nelle decisioni del Capo dell'Ispettorato potrebbero essere coinvolti.

È scritto infatti nell'articolo 19: « I provvedimenti presi dal Capo dell'Ispettorato nell'esercizio delle funzioni discrezionali di controllo sono soggetti al solo sindacato del Comitato dei Ministri al quale gli interessati possono proporre i loro reclami — che non hanno effetto sospensivo — entro il termine di un mese dalla data della comunicazione del provvedimento ».

Come si vede dal testo dell'articolo citato l'unico sindacato ammesso è quello del Comitato dei Ministri cui spetta la direzione della politica del credito.

È così di tutta evidenza che l'oggetto della tutela che la norma intende garantire è il corretto svolgersi delle attività proprie del mercato creditizio.

Pertanto la necessità di contemperare le norme penali generali e la tutela dell'andamento del mercato creditizio, inteso come interesse generale della comunità dei cittadini, sono evidenti giustificazioni del potere discrezionale attribuito al Governatore della Banca d'Italia.

Purtroppo recenti avvenimenti hanno imposto due considerazioni alternative:

o ritenere non più esistente l'esigenza di limitare l'applicabilità della norma penale nei casi giudiziari connessi con l'attività di controllo della banca centrale;

o ritenere tale esigenza tuttora da salvaguardare.

Si è convenuto, strutturando la presente proposta di legge, sulla necessità di salvaguardare l'esigenza della tutela del mercato creditizio, al di là del singolo caso giudiziario, anche se si intende non sottrarre alcuno né a responsabilità primarie né a chiamate di correo.

Per questo motivo, partendo dal convincimento basato innanzitutto sull'articolo 47, primo comma, della Costituzione che l'esercizio del credito sia esercizio privato di un servizio di utilità generale diretto principalmente alla tutela del risparmio, ci si è posti il problema di evitare danni ai risparmiatori attraverso atti intempestivi od imprudenti, non strettamente necessari all'esercizio dell'azione penale.

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

5. - Scopo della proposta di legge liberale è quello di fornire un'interpretazione autentica dell'articolo 10.

Si trattava di individuare una linea mediana tra le due esigenze contrapposte:

quella del magistrato, di volta in volta competente, che potrebbe incriminare tutti coloro che nello svolgimento dell'attività ispettiva abbiano avuto notizia di reati e non gli abbiano fatto rapporto;

quella del Governatore della Banca d'Italia che, dovendo esercitare la vigilanza, è l'unico posto dalla legge nelle condizioni di collaboratore della Magistratura e di tutore del corretto svolgimento dell'attività creditizia.

Si è ritenuto di individuare la linea mediana tra le due esigenze contrapposte nella possibilità, da parte del Governatore della Banca d'Italia, di adottare quei provvedimenti urgenti per la tutela del generale interesse della salvaguardia del mercato creditizio prima che il magistrato penale intervenga con i propri provvedimenti nei confronti di determinati soggetti, con conseguenze non più riconducibili nei limiti della normalità.

Nella proposta di legge liberale si procede ad un'interpretazione dell'articolo 10

del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, secondo il seguente schema:

a) si concentrano tutte le responsabilità dei funzionari-vigilanti sul Governatore cosicché l'attività di vigilanza possa svolgersi senza remore da parte degli ispettori liberati dal timore di un'incriminazione che nei loro confronti sarebbe ingiusta;

b) si conferma al Governatore della Banca d'Italia la possibilità di avvalersi del segreto bancario per tutelare temporaneamente l'integrità delle regole del mercato bancario e delle strutture del medesimo, soprattutto al fine di garantirsi il tempo necessario per i provvedimenti più urgenti;

c) si è altresì confermato l'obbligo per il Governatore, una volta che sia salvaguardato l'interesse pubblico alla buona salute del mercato creditizio e l'interesse privato dei risparmiatori che potrebbero eventualmente risultare danneggiati dall'intervento frettoloso e intempestivo del magistrato, di dare tutta la propria collaborazione all'autorità giudiziaria sia di propria iniziativa, sia su richiesta dei magistrati che per altra via fossero stati investiti delle medesime questioni.

PROPOSTA DI LEGGE

ARTICOLO UNICO.

L'obbligo giuridico generale di informare l'autorità giudiziaria dei presunti reati dei quali si venga a conoscenza, posto dall'ordinamento penale italiano a carico dei pubblici ufficiali, deve ritenersi assolto per i soggetti indicati nel secondo comma dell'articolo 10 del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, con la comunicazione fatta dagli stessi al Governatore della Banca d'Italia.

Il Governatore della Banca d'Italia, ricevute le risultanze delle ispezioni effettuate, informa l'autorità giudiziaria competente per luogo e materia circa i fatti i quali configurano, in maniera non equivoca e provata, uno o più reati, fatti salvi preventivamente: la regolare attività bancaria dell'Istituto ispezionato, la tutela del risparmio depositato e quella degli interessi dei risparmiatori depositanti, nonché il più generale interesse della regolarità di svolgimento delle attività del mercato bancario.

Nei casi in cui per autonoma decisione di un magistrato è fatta richiesta al Governatore della Banca d'Italia di informazioni conseguenti alle attività di controllo dell'Istituto di emissione, il Governatore può, temporaneamente, opporre alla richiesta il segreto bancario al fine di adottare i provvedimenti urgenti necessari a tutelare gli interessi indicati nel comma precedente.