

CAMERA DEI DEPUTATI N. 645

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**LUCCHESI, CIRO ALFANO, D'ALIA,
GIUSEPPE DRAGO, LIOTTA**

Modifiche agli articoli 144 e 145 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, concernenti sanzioni amministrative nei confronti degli esercenti attività bancaria e creditizia

Presentata il 7 giugno 2001

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il testo unico bancario di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, di seguito denominato « testo unico », all'articolo 144 ha fortemente inasprito le sanzioni amministrative pecuniarie stabilite dalla legge bancaria del 1936 (regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375), portandole a livelli di considerevole ampiezza (da lire un milione a lire 50 milioni nelle ipotesi previste dai commi 1 e 2; da lire 2 milioni a lire 25 milioni nell'ipotesi prevista dal comma 3, fino a lire 100 milioni nell'ipotesi prevista dal comma 4).

La nuova disciplina delle sanzioni amministrative pecuniarie si caratterizza per la fortissima accentuazione dell'afflittività, basata sul multiplo da 200 volte il minimo edittale a 10.000 volte il massimo edittale,

delle sanzioni previste dall'articolo 87 del citato regio decreto-legge n. 375 del 1936, e sul notevole incremento della gamma di ipotesi sanzionabili e dal numero dei soggetti destinatari. Ma lo strumento legislativo con il quale queste scelte sono state adottate (testo unico), come si dirà di seguito, non ha forza e valore sufficienti per imporre siffatte prescrizioni nell'ordinamento amministrativo, sovvertendo la gerarchia delle fonti normative e ponendosi in contrasto con varie norme della Costituzione.

La fortemente incrementata afflittività della pena, inoltre, non si è accompagnata alle garanzie processuali necessarie ad un sindacato giurisdizionale effettivo e non di mera facciata sull'esercizio del potere sanzionatorio da parte delle autorità crediti-

zie. L'articolo 145 del testo unico, al comma 4, si è limitato infatti a confermare la sperimentabilità, contro il decreto del Ministro del tesoro irrogativo delle sanzioni, dell'antiquato reclamo alla corte di appello di Roma che decide in camera di consiglio come giudice di unico grado, in pratica riscrivendo il testo dell'articolo 90 del citato regio decreto-legge n. 375 del 1936: norma precostituzionale.

Aspetti di dubbia costituzionalità emergono innanzitutto con riguardo all'articolo 25, primo comma, della Costituzione, nel combinato disposto con l'articolo 3, primo comma, e con l'articolo 125, secondo comma, della stessa Costituzione: il primo esige che nessuno sia distolto dal giudice naturale precostituito per legge; il secondo istituisce il principio di uguaglianza che vieta eccezioni — non razionalmente giustificate — alle regole generali attributive della competenza; il terzo assicura il decentramento della giustizia amministrativa su scala regionale (e persino provinciale) e il doppio grado di giurisdizione.

La « naturalità » del giudice implica il collegamento dell'organo giudicante con il territorio e questo assume rilevanza di limite per la legge nell'adottare soluzioni centripete qual è quella in questione, che si pone — oltretutto — in stridente contrasto con l'aspirazione ad un effettivo decentramento istituzionale, oggi notevolmente diffusa nel Paese.

Ragioni di « comodità » della Banca d'Italia (come ironizzò Gustavo Minervini), ai fini di una gestione centralizzata delle liti, certamente hanno militato a base della conferma della competenza della corte di appello di Roma come giudice di unico grado. Non con altrettanta certezza si può dire, però, che tali ragioni valgano ad integrare un'eccezione razionalmente giustificata alle regole generali disciplinatrici della giurisdizione ed alla sovrastante regola di uguaglianza dettata dalla Costituzione, all'articolo 3, tra i « principi fondamentali ».

Desta sconcerto che la regola del giudice unico romano, fatta propria dal legislatore bancario precostituzionale, sia stata confermata dal legislatore bancario

post-costituzionale, obliterando le istanze decentrative costituenti un caposaldo dell'assetto istituzionale vigente e vivamente avvertite dalla società contemporanea.

Il quadro delineato si fa ancora più problematico se si considera che l'uniformità di indirizzi giurisprudenziali perseguita con l'accentramento delle liti presso la corte di appello di Roma è stata a tale punto monolitica che tutti i reclami sono stati, senza alcuna eccezione, rigettati dal giudice romano in più di un sessantennio di ormai copiosa giurisprudenza.

Un altro aspetto di incostituzionalità si manifesta con riguardo all'articolo 76 della Costituzione, che subordina alla predeterminazione di principi e criteri direttivi la delegabilità della funzione legislativa all'esecutivo. La legge n. 142 del 1992, articolo 25, che aveva conferito la delega al Governo ad emanare il testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, aveva attribuito una vera e propria « procura in bianco », omettendo la fissazione dei citati principi e criteri e rimettendo all'esecutivo una competenza assolutamente libera che, per non trasmodare in scelte esorbitanti ed arbitrarie, avrebbe dovuto esercitarsi nel rispetto dei valori e principi costituzionali, segnatamente del principio di gerarchia delle fonti normative, che esige il rispetto da parte delle fonti sub-primarie dei principi generali dell'ordinamento (e tale è il testo unico), oltre che, naturalmente, della legge delega. La Corte costituzionale, già con sentenza n. 3 del 26 gennaio 1957, ha precisato il rapporto di sotto-ordinazione che lega i decreti legislativi ai principi generali stessi, con il conforto della dottrina pubblicistica, generalmente orientata a rimarcare l'accentuata *sub-primarietà* e la sottordinazione alle fonti di grado *poziore*.

La normativa in questione rivela un ulteriore profilo di incostituzionalità sotto l'aspetto della violazione del principio di legalità della pena e di tassatività del precetto sanzionatorio (articoli 23 e 25, secondo comma, della Costituzione).

L'articolo 144 del testo unico è norma che non brilla per chiarezza previsionale, in quanto si occupa in un unico contesto

— sanzionandole con la stessa pena — di fattispecie fortemente eterogenee, fra l'altro definite con ampi rinvii « in bianco » alle disposizioni amministrative sia di ordine generale che specifico. Ed in verità le trasgressioni cui vengono ricollegate le sanzioni hanno ad oggetto numerose norme del testo unico e la generalità dei provvedimenti (generali o particolari) adottati dalle autorità creditizie, tanto che si evidenzia un amplissimo ventaglio di ipotesi sanzionabili.

Forti riserve sul piano della costituzionalità, sotto il profilo del mancato rispetto dei principi di legalità della pena e di tassatività del precetto sanzionatorio, suscita anche l'ammontare della sanzione, oscillante con un *excursus* estremamente ampio tra un minimo edittale di importo contenuto ed un massimo edittale di notevole entità, senza la prefissione di alcun criterio di quantificazione.

La riserva di legge, posta dall'articolo 23 della Costituzione, a norma del quale: « Nessuna prestazione (...) patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge » traduce nel settore delle prestazioni patrimoniali obbligatorie (tra cui le sanzioni, appartenenti al *genus* dei provvedimenti amministrativi di ordine) il principio di legalità, secondo cui nessun potere autoritativo può esistere se non si fonda sulla legge. Si tratta, beninteso, di riserva relativa di legge, che lascia spazio, in quanto tale, alla discrezionalità amministrativa, ma questa — anche ove si tratti di discrezionalità tecnica — non può esercitarsi, come ha precisato la Corte costituzionale (sentenza n. 127 del 1963), in difetto di una base legislativa sufficientemente determinata: occorre pur sempre che la legge, affinché la statuizione dell'articolo 23 della Costituzione non resti inattuata, stabilisca criteri e limiti idonei a delimitare la discrezionalità irrogativa.

È proprio l'omessa previsione nell'articolo 144 del testo unico di alcun criterio direttivo e di alcun vincolo alla discrezionalità sanzionatoria delle autorità creditizie, che spazia, con una forbice fortemente divaricata, tra minimo e massimo edittale, ad evidenziare un ulteriore profilo di in-

costituzionalità della normativa considerata, per l'evidente contrasto con gli articoli 24 e 113 della Costituzione. Il primo di essi garantisce il diritto di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi. Il secondo assicura pienezza ed effettività di tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica amministrazione. Il citato articolo 144, non avendo dettato alcun criterio direttivo della quantificazione della sanzione, rende assolutamente libero il soggetto apprezzamento dell'autorità creditizia, il cui potere si svolge in un ambito illimitatamente discrezionale, confinante — in quanto tale — con l'arbitrio, donde la sottrazione di fatto della legittimità della sanzione al sindacato giurisdizionale.

Ed invero, in mancanza di un parametro normativo determinato, vengono meno i presupposti di raffrontabilità della condotta dell'amministrazione al precetto legislativo, con la conseguente inattivazione delle garanzie giustiziali approntate dagli articoli 24 e 113 della Costituzione.

Su queste basi può trovare spiegazione l'assolutamente uniforme indirizzo rigettista, seguito senza eccezione alcuna in sessanta anni circa di giurisprudenza, della corte di appello di Roma nel decidere i reclami presentati da operatori bancari destinatari di sanzioni pecuniarie.

Né un ostacolo di ordine sistematico alla devoluzione alla giurisdizione amministrativa delle controversie in questione può farsi derivare dall'attribuzione, a opera della legge 24 novembre 1981, n. 689, all'autorità giudiziaria ordinaria della giurisdizione sulle sanzioni pecuniarie amministrative in generale. Ed invero tale attribuzione trova origine nella circostanza che la legge citata, in quanto depenalizzatrice (il suo titolo è eloquente: « Modifiche al sistema penale »), aveva trasferito alle preture civili (ora ai tribunali) il contenzioso che in precedenza apparteneva alle preture penali.

Le sanzioni pecuniarie bancarie non si originano — al contrario — da alcuna vicenda depenalizzatrice.

Nei loro confronti la dottrina specializzata ha osservato che « (...) nell'adozione

dei provvedimenti sanzionatori l'autorità amministrativa agisce pertanto nell'esercizio di una specifica potestà, nei cui confronti il contravventore deve riconoscersi titolare di un mero interesse legittimo, tutelabile come tale dinanzi al giudice amministrativo » (M.A. Sandulli, *Sanzione*, enciclopedia giuridica Treccani, *ad vocem*).

L'attribuzione ai tribunali amministrativi regionali ed al Consiglio di Stato della giurisdizione in materia si rivela, oltre che coerente, opportuna, in considerazione del notevole alleggerimento del contenzioso globale facente carico ai suddetti giudici in attuazione dell'articolo 63 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. In tale prospettiva il contenzioso sanzionatorio in questione può essere più rapidamente definito rispetto ai tempi attuali, con un ulteriore vantaggio in termini di effettività di giustizia.

Si rende, in definitiva, necessario riconciliare le anzidette prescrizioni settoriali con la Costituzione e con i principi generali del diritto punitivo che appaiono — come si è visto — per più versi violati.

La presente proposta di legge si ispira pertanto ai principi:

1) della riserva di legge (articolo 23 della Costituzione), fissando i criteri della quantificazione della sanzione, così da contenere la libertà di apprezzamento dell'autorità irrogante entro limiti prestabiliti, ostacolandone il trasmutarsi in arbitrio;

2) del decentramento della giustizia amministrativa (articolo 125, secondo comma, della Costituzione), prevedendo la devoluzione al giudice amministrativo (tribunali amministrativi regionali in primo grado, Consiglio di Stato in secondo grado) del sindacato giurisdizionale sulle sanzioni bancarie di cui si tratta.

Un più garantistico controllo giurisdizionale, articolato sul doppio grado di giurisdizione, si impone — del resto — anche in considerazione dell'intervenuta semplificazione del procedimento sanzionatorio, essendo stata abrogata la prescrizione contenuta nell'articolo 90, secondo comma, del citato regio decreto-legge

n. 375 del 1936, che prevedeva che il Ministro potesse irrogare la sanzione solo dopo che ne fosse « autorizzato » dal Comitato interministeriale per il credito e il risparmio. L'affievolirsi delle garanzie procedurali esige, per contrappeso, l'accentuarsi delle garanzie processuali e giustifica l'articolazione del sindacato giurisdizionale sul doppio grado, come è regola generale — del resto — nei confronti di ogni provvedimento amministrativo che incida su posizioni tutelate.

Né questa soluzione contrasta con l'aspirazione al « consolidarsi di unitari indirizzi giurisprudenziali » manifestata nella relazione del Ministro del tesoro, all'articolo 34 del decreto legislativo 14 dicembre 1992, n. 481, abrogato dall'articolo 161 del testo unico (il cui contenuto è stato riprodotto senza modifiche nell'articolo 145 del citato testo unico) dal momento che l'autorevolezza del Consiglio di Stato, giudice di ultima istanza, garantisce senz'altro questo obiettivo.

Un'altra grave lacuna presente nell'articolo 145 del testo unico e che occorre rimuovere, è quella dell'indeterminatezza del termine conclusivo del procedimento sanzionatorio.

L'articolo 2 della legge generale sul procedimento 7 agosto 1990, n. 241, delega la fissazione del termine conclusivo dei procedimenti amministrativi alle leggi di settore (ma il testo unico tace sul punto) e in subordine ai regolamenti dell'amministrazione competente. Nel silenzio della fonte legislativa e regolamentare lo stesso articolo 2 fissa un termine suppletivo generale di trenta giorni.

Così disponendo la citata legge n. 241 del 1990 istituisce evidentemente un termine provocatoriamente breve diretto a sollecitare il legislatore di settore o l'amministrazione responsabile del procedimento alla fissazione di un termine confacente al suo grado di complessità.

L'articolo 145 del testo unico, al comma 1, come va ribadito, omette di fissare il termine finale del procedimento, limitandosi a porre soltanto il termine di trenta giorni nel quale i destinatari degli addebiti mossi dalla Banca d'Italia pos-

sono presentare le proprie deduzioni difensive. Per il resto la disposizione è del tutto lacunosa, né prevedendo un termine di conclusione della istruttoria, né istituendo un termine finale conclusivo del procedimento sanzionatorio come termine decadenziale del potere irrogativo del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica (nel testo di legge Ministro del tesoro).

Si manifestano, in tale modo, una vistosa asistematicità nell'ordinamento sanzionatorio ed una innegabile antinomia con le fondamentali regole del diritto punitivo: tra le quali, con valore di principio di ordine pubblico, è quella che assicura, con la delimitazione temporale del potere sanzionatorio, certezza di rapporti e tutela dell'affidamento: obiettivi costituzionalmente garantiti (articoli 3 e 97 della Costituzione).

Con l'entrata in vigore della legge n. 241 del 1990 l'amministrazione pubblica ha perso la signoria del tempo. Questo ha cessato di essere una variabile dipendente dall'amministrazione, essendo stato sottratto alla sua potestà. La certezza del tempo dell'azione amministrativa è stata positivizzata con il valore di principio fondamentale dell'ordinamento amministrativo. Il Consiglio di Stato (adunanza

generale, parere n. 141 del 21 gennaio 1991) ascrive appunto alla legge n. 241 del 1990 il ruolo di essenziale presidio della « certezza del termine finale del procedimento assunto a principio di ordine pubblico ».

Per tutto ciò si rende necessaria la espressa fissazione di un termine finale del procedimento sanzionatorio, che non può restare aperto a tempo indeterminato; spirato il quale termine il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica decade dal potere di erogare sanzioni.

La presente proposta di legge è costituita da un solo articolo, con il quale si dispongono modifiche agli articoli 144 e 145 del testo unico.

L'articolo 144 è integrato con l'inserimento, al comma 4, della disposizione con la quale si fissano i criteri di quantificazione della sanzione pecuniaria.

L'articolo 145 è integrato con la previsione, al comma 2, del termine conclusivo del procedimento ed è modificato sostituendo il comma 4 con la disposizione attributiva della giurisdizione sulle sanzioni ai tribunali amministrativi regionali e al Consiglio di Stato, con l'abrogazione dei commi 5, 6 e 7, e con la opportuna modifica al comma 8.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Al comma 4 dell'articolo 144 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: « Ai fini della determinazione della sanzione si tiene conto della gravità della violazione, dell'opera svolta dall'agente per l'eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione, nonché del comportamento del responsabile e della sua personalità ».

2. All'articolo 145 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 2 sono premesse le parole: « Entro trenta giorni dalla proposta della Banca d'Italia e comunque non oltre novanta giorni dalla presentazione alla Banca d'Italia delle deduzioni di cui al comma 1 »;

b) il comma 4 è sostituito dal seguente:

« 4. Contro il decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica è ammesso ricorso ai tribunali amministrativi regionali. Il ricorso deve essere notificato alla Banca d'Italia nel termine di sessanta giorni dalla data di comunicazione del decreto impugnato e deve essere depositato presso la segreteria del tribunale amministrativo regionale competente entro trenta giorni dalla notifica. Avverso la decisione è ammesso il ricorso in appello entro sessanta giorni dalla sua notifica al Consiglio di Stato »;

c) i commi 5, 6 e 7 sono abrogati;

d) al comma 8 le parole: « a cura della cancelleria della Corte di appello » sono sostituite dalle seguenti: « a cura della cancelleria del tribunale amministrativo regionale competente ».

Lire 500 = € 0,26



14PDL0012170