



Sede legale: Via Giovanni XXIII, 188\190, Ortona (CH) 66026 - C.
F. f. n° 97398710588 - Banca: C. R. Di Parma e Piacenza, Ag.3 -
Roma, - C\I N° 355167/06; IBAN IT 22 I 06230 03203
000035516706 - C\I Postale N° 76883362. Iscrizione Registro
Persone Giuridiche Prefettura di Roma N° 525/2007
Internet: www.sosutenti.net - mail: info@sosutenti.net - N°
Verde 800 090327

dott. Gennaro Baccile e avv. Federico Di Martino –

IL REATO DI FALSO IDEOLOGICO IN RELAZIONE ALLE ISTRUZIONI DELLA BANCA D'ITALIA

La presenta nota ha lo scopo di offrire spunti di riflessione sulla configurabilità del reato di falso ideologico in relazione alle istruzioni emanate dalla Banca d'Italia ai fini della rilevazione del tasso soglia ex L. 108/96.

- E' consentita la riproduzione purchè se ne cita la fonte e gli autori -

1. Le Istruzioni della Banca d'Italia: la disapplicazione del dettato normativo (imposto da una norma penale in bianco)

Prima di rispondere al quesito se sia possibile qualificare come falso ideologico l'emanazione delle istruzioni della Banca d'Italia in tema di rilevazione del tasso soglia ai sensi della legge antiusura, è bene svolgere una breve premessa in merito alla disciplina prevista dalla legge.

Come noto, ai sensi dell'art. 644 c.p. e dell'art. 2 comma 4 della L. 7 marzo 1996 n. 108, ogni trimestre il Ministero del Tesoro, avvalendosi della Banca d'Italia e dell'Ufficio italiano dei cambi, rileva il tasso effettivo globale medio degli interessi praticati dalle banche e dagli intermediari finanziari e ne dispone la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

I valori medi rilevati costituiscono la base di partenza per la delimitazione del limite oltre il quale gli interessi sono sempre usurari. Il comma 4, stabilisce: *“il limite previsto dal terzo comma dell'articolo 644 del codice penale, oltre il quale gli interessi sono sempre usurari, è stabilito nel tasso medio risultante dall'ultima rilevazione pubblicata nella Gazzetta Ufficiale ai sensi del comma 1 relativamente alla categoria di operazioni in cui il credito è compreso, aumentato della metà”*¹.

Il Legislatore ha definito con lampante evidenza il meccanismo di individuazione del tasso medio da cui ricavare il tasso-soglia, assegnando con precisione ruoli e competenze degli organi istituzionali interessati, ovvero il Ministero del Tesoro (ora Ministero dell'Economia e delle Finanze) da un lato, e la Banca d'Italia dall'altro.

In breve, la Banca d'Italia, attraverso l'emanazione delle *“Istruzioni per la rilevazione del tasso effettivo globale medio ai sensi della legge sull'usura”*, concorre nel definire il precetto legislativo e la fattispecie di usura bancaria.

Come illustrato dalla Cassazione, il Legislatore *“indica analiticamente il procedimento per la determinazione dei tassi soglia, affidando al Ministero del tesoro*

¹ occorre precisare che a partire dall'entrata in vigore del decreto-legge 13 maggio 2011 n. 70, convertito in legge 12 luglio 2011 n. 106 il tasso è aumentato *“di un quarto, cui si aggiunge un margine di ulteriori quattro punti percentuali. La differenza tra il limite e il tasso medio non può essere superiore a otto punti percentuali”*.

il compito di “**fotografare**”, secondo rigorosi termini tecnici, l’andamento dei tassi finanziari”².

Ebbene, come già rilevato dalla giurisprudenza di legittimità, la più importante istituzione di vigilanza italiana nel settore bancario ha oltrepassato i limiti delle proprie competenze, e, contraddicendo il dato normativo, ha indicato agli intermediari come determinare il tasso usurario senza rispettare il contenuto tecnico e le qualificazioni giuridiche indicate dalla legge.

Per chiarezza, si riporta quanto previsto dal comma 1° dell'Art. 2, Legge N° 108\1996: *"Il Ministro del tesoro, sentiti la Banca d'Italia e l'Ufficio italiano dei cambi, rileva trimestralmente **il tasso effettivo globale medio**, comprensivo di commissioni, di remunerazioni a qualsiasi titolo e spese, escluse quelle per imposte e tasse, **riferito ad anno**, degli interessi praticati dalle banche e dagli intermediari finanziari iscritti negli elenchi tenuti dall'Ufficio italiano dei cambi e dalla Banca d'Italia ai sensi degli articoli 106 e 107 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, nel corso del trimestre precedente per operazioni della stessa natura. I valori medi derivanti da tale rilevazione, corretti in ragione delle eventuali variazioni del tasso ufficiale di sconto successive al trimestre di riferimento, sono pubblicati senza ritardo nella Gazzetta Ufficiale"*.

Pertanto, occorre definire e tradurre mediante una formula di calcolo il TEGM che il Legislatore espressamente ha imposto che venga rilevato:

- **T** sta per **Tasso**, ovvero una espressione percentuale;
- **E** sta per **Effettivo**, ovvero una espressione percentuale che tenga conto degli effetti della capitalizzazione infrannuale;
- **G** sta per **Globale**, ovvero una percentuale calcolata raffrontando tutte le competenze (Interessi, *commissioni, di remunerazioni a qualsiasi titolo e spese, escluse quelle per imposte e tasse, riferito ad anno*) con il credito erogato (come precisa inequivocabilmente il comma 4° dell'art. 644 c. p.) e non con il credito accordato come ha imposto la Banca D'Italia con il recepimento del Ministro del Tesoro;
- **M** sta per **Medio**, ovvero una percentuale esprime la media trimestrale nelle aperture di credito in C\C e non la punta massima o minima.
-
-

² v. Cass. pen. II, 18 marzo 2003, n. 20148, CED n. 226037.

- Tale percentuale, prevede espressamente la norma, deve essere "riferita ad anno", quindi si tratta di RILEVARE un Tasso Annuo Effettivo Globale (TAEG) che tenga conto dell'effetto capitalizzazione.

Sintetizzando, quindi, ai fini della traduzione matematica e tecnica della normativa antiusura, può affermarsi che TEG, TAEG e TEGM sono perfettamente equivalenti perché il contenuto delle variabili che ne debbono fare parte è stato espressamente indicato dal Legislatore.

La formula introdotta dalla Banca d'Italia, invece, non considera alcune componenti che, anche se collegate all'erogazione del credito non vengono comprese tra gli interessi, né rapportati al credito effettivo medio utilizzato, bensì all'importo accordato.

Di seguito la formula introdotta dall'Organismo di Vigilanza:

$$\text{TEGM} = \frac{\text{Interessi} \times 36500}{\text{NUMERI DEBITORI}} + \frac{\text{Oneri} \times 100}{\text{ACCORDATO}}$$

In sintesi, esclude le CMS sino al 31\12\2009, non computa su base annua il secondo addendo come inequivocabilmente la norma prescrive, e compie raffronto con il credito accordato anziché con quello erogato.

Ebbene, analizzando dal punto di vista tecnico-contabile la suindicata formula ci si avvede che: la componente di sinistra della uguaglianza, o equazione che dir si voglia, è un TEGM, ovvero un TEG, o un TAEG, così come descritto in precedenza, mentre gli addendi di destra della uguaglianza non realizzano né un TEG, né un TAEG, né un TEGM.

Infatti:

- **il primo addendo** (Interessi x 36.500/ Numeri Debitore) altro non è che un semplice Tasso Annuo Nominale (**TAN**) che non tiene conto degli effetti della capitalizzazione infrannuale riferita ai soli interessi corrispettivi;
- **il secondo addendo** non esprime nemmeno un TAN, ma una banale frazione che fornisce una insignificante percentuale di raffronto di oneri (senza le Commissioni di Massimo Scoperto fino al 13\5\2011 e comprese queste ultime dal 14/5/2011, a seguito dell'entrata in vigore del D. L. n. 70\2011

convertito poi nella legge n. 106\2011) con il Credito ACCORDATO (non richiesto dalla legge) anziché con il Credito EROGATO (richiesto dalla normativa, come visto *ex 4°* comma Art. 644 c.p.).

In breve, la formula è scorretta, in quanto rappresentativa di una traduzione matematica non veridica.

La rilevazione che viene compiuta pregiudica la peculiare sussistenza del sinallagma, inteso quale legame di reciprocità che lega le prestazioni in un contratto a prestazioni corrispettive. A ben vedere, non è conforme al corretto svolgimento del rapporto di credito, inteso quale effettivo utilizzo della linea di credito offerta dalla banca a fronte del pagamento di remunerazioni in suo favore.

Per dirla in altre parole, la descrizione del rapporto di credito con l'istituto bancario delineato dalle istruzioni in commento non corrisponde al vero per una serie di ragioni tecniche ben note³.

Bene ha fatto la Cassazione ad avvedersi che *“tuttavia questo **intervento tecnico** [della Banca d'Italia n.d.r.] per “fotografare” l'andamento dei tassi finanziari postula comunque delle scelte interpretative da parte dell'organo di vigilanza”*.

Scelte interpretative che sono state oggetto di censure proprio da parte dell'organo di legittimità, in relazione ad una serie di componenti della formula di rilevazione del costo del credito.

Pertanto, è fuor di dubbio che, come precisato da attenta dottrina, *“è evidente che la tecnica con la quale quella fotografia viene scattata non è irrilevante⁴”* posto che *“l'efficienza della strada legislativamente prescelta non appare collegata tanto alla predeterminazione del tasso-soglia, quanto, piuttosto, dalla concreta operatività del meccanismo e dal “realismo” con cui esso sarà utilizzato rispetto alle generali condizioni economiche e di mercato⁵”*.

³ La formula da utilizzare secondo quanto stabilito dal Legislatore, infatti, rapportando gli interessi, ogni commissione e remunerazione all'importo effettivamente utilizzato, impone di dividere i costi dell'utilizzo del credito esclusivamente per i “numeri debitori” e quindi per quell'importo che realmente è stato utilizzato dall'utente.

⁴ v. MANZIONE, *L'usura*, p. 65

⁵ v. supra p. 30

Un primo riferimento è alla **capitalizzazione infrannuale**, non considerata nella formula della Banca d'Italia, e su cui la Suprema Corte ha affermato: "*non può certo consentirsi la capitalizzazione di interessi usurari, che, in quanto illeciti, renderebbero nulla qualsiasi pattuizione di capitalizzazione, dalla quale, anzi, potrebbe emergere proprio la usurarietà del tasso applicato*".⁶

Un ulteriore riferimento giunge in relazione alle **commissioni di massimo scoperto**: l'errato criterio che le escludeva dal calcolo è stato recepito anche dai decreti del Ministero del tesoro il quale già con il decreto del 22 marzo 1997 precisava che: "*i tassi non sono comprensivi della commissione di massimo scoperto eventualmente applicata*".

Si badi, l'esclusione dal calcolo delle c.m.s. da parte della Banca d'Italia è stata ribadita nella istruzioni dell'agosto 2009, con cui si è precisato che "*la commissione di massimo scoperto non entra nel calcolo del TEG. Essa viene rilevata separatamente, espressa in termini percentuali*".

La Cassazione ha preso chiara posizione in merito all'errata traduzione offerta nella formule dell'organismo di vigilanza.

Nella sentenza n. 12028 pronunciata dalla Suprema Corte il 19 febbraio 2010, si afferma: "*chiaro tenore letterale del comma 4 dell'art. 644 cod. pen. [...] impone di considerare rilevanti, ai fini della determinazione della fattispecie di usura, tutti gli oneri che un utente sopporti in connessione con il suo uso del credito. Tra essi rientra indubbiamente la c.m.s., trattandosi di un costo indiscutibilmente collegato all'erogazione del credito, giacché ricorre tutte le volte in cui il cliente utilizza concretamente lo scoperto di conto corrente, e funge da corrispettivo per l'onere, a cui l'intermediario finanziario si sottopone, di procurarsi la necessaria provvista di liquidità e tenerla a disposizione del cliente. Ciò comporta che, nella determinazione del tasso effettivo globale praticato da un intermediario finanziario nei confronti del soggetto fruitore del credito **deve tenersi conto anche della c.m.s., ove praticata***".

Ancora più importante, per la chiarezza con cui si esprime proprio in merito alla errata rilevazione compiuta dalla Banca d'Italia, è la sentenza n. 46669 del 19 dicembre 2011, in cui si ribadisce che: "*le circolari e le istruzioni della Banca d'Italia non rappresentano una fonte di diritti ed obblighi e nella ipotesi cui gli istituti bancari si*

⁶ v. Cass. n. 33331 del 8 settembre 2011

conformino ad una erronea interpretazione fornita dalla Banca D'Italia in una circolare, non può essere esclusa la sussistenza del reato sotto il profilo dell'elemento oggettivo. Le circolari o direttive, ove illegittime ed in violazione di legge, non hanno efficacia vincolante per gli istituti bancari sottoposti alla vigilanza della Banca D'Italia, neppure quale mezzo di interpretazione, trattandosi di questione nota nell'ambiente del commercio che non presenta in se particolari difficoltà, stante anche la quantificazione soggettiva degli organi bancari e la disponibilità di strumenti di verifica da parte degli istituti di credito".

La Corte prosegue precisando che **“appare pertanto illegittimo lo scorporo dal TEGM della CMS ai fini della determinazione del tasso usurario, indipendentemente dalle circolari e istruzioni impartite dalla Banca D'Italia al riguardo”**.

E' ormai un dato incontestabile che le indicazioni provenienti dalla Banca d'Italia si sono discostate dal principio generale stabilito dall'art. 644 c.p. che prevede di includere nella rilevazione del tasso effettivo tutte le competenze che l'istituto di credito pretende in relazione all'utilizzo del credito da parte del cliente.

Tale lettura della disciplina del fenomeno usurario è accolta dalla più recente giurisprudenza di legittimità e di merito⁷ che ha ribadito il primato del dettato normativo contenuto nell'art. 2 della legge 108 del 1996 a scapito delle indicazioni errate contenute nelle istruzioni dell'*authority* che producono gli effetti di un atto dispositivo.

L'ulteriore spunto sulla mancata corrispondenza al vero delle indicazioni in parola, il più curioso a dire il vero, giunge proprio dalla Banca d'Italia⁸.

L'organo di vigilanza, infatti, ha avviato una pubblica consultazione al fine di modificare le istruzioni in materia di rilevazione trimestrale dei tassi effettivi globali medi, ma cosa più importante, ha smentito se stessa.

⁷ Non può sfuggire, infatti, quanto affermato già nel giugno 2006 dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Napoli che, rigettando una richiesta di archiviazione, ha motivato il proprio provvedimento ribadendo che le disposizioni contenute negli artt. 644 c.p. e 2, legge 108/1996, *“impediscono di escludere le c.m.s dal calcolo del tasso d'interesse effettivo ai fini della valutazione di usurarietà né atti di natura amministrativa possono derogare a quanto disposto dalla legge”*. Più recentemente la sentenza pronunciata dal Tribunale di Pordenone il 7 marzo 2012, nella quale si è affermato che *“l'aggregato dei costi da inserire nel TEG deve ricomprendere ogni onere in concreto sopportato per l'erogazione del credito, fisiologico e non, patologico e non”*.

⁸ cfr. *“Usura, Bankitalia torna solo in parte sui suoi passi”* in *“Plus 24” - Il Sole 24 Ore*, sabato 30 maggio 2015 p. 13.

Nel maggio 2012 nella "*Relazione sull'analisi d'impatto*" redatta subito dopo l'introduzione del Civ (commissione di istruttoria veloce), la Banca d'Italia sosteneva, in aperto contrasto con quanto previsto dall'art. 2 co. 1 della l. 108/96 che considera il tasso effettivo globale "riferito ad anno", che per il calcolo del tasso effettivo globale tali componenti addebitate nel trimestre non andavano annualizzate.

Ebbene, è proprio di questi giorni la notizia che Bankitalia ha deciso di rivedere la metodologia di calcolo e propone di rendere obbligatorio il calcolo su base annua, e quindi di moltiplicare per quattro l'onere trimestrale, di tutti gli oneri da includere nel Teg, compresa la Civ.

Tale ravvedimento, quindi, non può che essere interpretato quale implicita affermazione di un errore compiuto in precedenza proprio nella rilevazione del costo del credito.

2. Il delitto di falsità in atti: il falso ideologico in atto pubblico

Svolte queste fondamentali premesse, è il momento di introdurre la fattispecie di falsità in atti di cui agli artt. 476-493*bis* c.p., per poter verificare se l'aver disatteso, da parte della Banca d'Italia, le indicazioni presenti nel dettato normativo possono essere inquadrate nell'alveo di tali delitti.

Le falsità in parola vanno sotto il nome di "*delitti contro la fede pubblica*" poiché la nota caratterizzante consiste nel fatto che l'attività del reo si svolge su cose o con dichiarazioni che nella comunità sociale godono di un particolare credito.

Secondo la dottrina tradizionale, peraltro in linea con l'opinione corrente, la pubblica fede costituisce un vero e proprio bene, (o interesse) giuridico, un'entità reale, e titolare ne è la società, vale a dire la collettività vivente nello stato⁹.

La fiducia che la generalità dei cittadini, in un certo luogo e momento, ripone in determinati oggetti, segni e attestazioni, non è un prodotto dell'immaginazione, non è una creazione della fantasia dei giuristi, ma una realtà. La convivenza sociale la presuppone, giacché siffatta fiducia è indispensabile per il normale svolgimento della vita in comune, precisato nel senso di fiducia e sicurezza nelle relazioni giuridiche¹⁰.

⁹ Il Manzini definisce la pubblica fede "*quella fiducia usuale che lo stesso ordinamento dei rapporti sociali e l'attuazione pratica di esso determina tra i singoli e tra la pubblica Autorità e i soggetti, relativamente all'emissione e circolazione monetaria, ai mezzi simbolici di pubblica autenticazione, ai documenti e qualità delle persone*".

¹⁰ F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale, Parte speciale*, vol. II, p. 554.

Pertanto, l'essenza dei delitti in discussione, poggia sul fatto che essi hanno due oggetti giuridici: **la fede pubblica e l'interesse** che è salvaguardato dalla genuinità e veridicità dei mezzi probatori.

Dall'esigenza che il fatto offenda la pubblica fede deriva che per la rilevanza giuridica del falso è necessario che la cosa contraffatta o alterata, oppure la dichiarazione mendace, sia idonea ad ingannare il pubblico. Senza la possibilità di inganno non può esistere il falso punibile.

Ai fini della presente disamina, occorre concentrarsi sull'ipotesi di falso ideologico, in quanto il documento (nel nostro caso, le istruzioni emanate dalla Banca d'Italia) è sì genuino, ma *non è veridico*, perché colui che lo ha formato gli fa attestare cose contrarie al vero.

Le falsità ideologiche, altresì, per essere sottoposte a pena, oltre alla rilevanza giuridica, esigono una speciale condizione: richiedono che l'autore del falso *sia venuto meno all'obbligo giuridico di attestare o far risultare il vero*.

In particolare, è bene concentrarsi sulla fattispecie di cui all'art. 479 c.p., rubricata "*falsità ideologica commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici*" che consiste nel fatto del pubblico ufficiale il quale, "*ricevendo o formando un atto nell'esercizio delle sue funzioni*":

d) *comunque attesta falsamente fatti dei quali l'atto è destinato a provare verità*.

Trattandosi di falsità ideologiche, l'esistenza del reato, presuppone un *obbligo giuridico di attestare o far risultare il vero*. Tale obbligo sussiste sempre per coloro che esplicano un potere di pubblica certificazione; nei confronti degli altri pubblici impiegati può derivare dall'ordinamento interno della Pubblica Amministrazione (dovere funzionale).

Come per tutti i reati contro la fede pubblica, la falsità deve essere *giuridicamente rilevante*.

3. La riconducibilità delle Istruzioni della Banca d'Italia nell'ipotesi di falsità in atti (art. 479 e 493 c.p.)

a. *Il soggetto attivo: il funzionario della Banca d'Italia*

Innanzitutto, è bene verificare se il funzionario della Banca d'Italia possiede la qualifica di pubblico ufficiale ai sensi della normativa penale.

Il primo elemento per fornire risposta positiva a tale quesito proviene dal Testo Unico Bancario, il cui art. 7 co. 2 recita:

"I dipendenti della Banca d'Italia, nell'esercizio delle funzioni di vigilanza, sono pubblici ufficiali e hanno l'obbligo di riferire esclusivamente al Governatore tutte le irregolarità constatate, anche quando assumano la veste di reati".

In sintonia con tale disposizione, si presenta il tenore dell'art. 357 c.p. che definisce la "Nozione del pubblico ufficiale" nei seguenti termini:

"I. Agli effetti della legge penale, sono pubblici ufficiali coloro i quali esercitano una pubblica funzione legislativa, giudiziaria o amministrativa.

II. Agli stessi effetti è pubblica la funzione amministrativa disciplinata da norme di diritto pubblico e da atti autoritativi e caratterizzata dalla formazione e dalla manifestazione della volontà della pubblica amministrazione o dal suo svolgersi per mezzo di poteri autoritativi o certificativi".

Sotto il profilo della responsabilità penale, quindi, non ci sono dubbi che il dipendente o funzionario della Banca d'Italia, nell'esercizio di poteri legislativi, come quelli ad essi conferiti dalla normativa antiusura, rientri nella nozione di pubblico ufficiale ai sensi del codice penale.

A rendere ancor più limpida tale qualifica, soccorre quanto affermato dalla Corte Costituzionale che si è occupata proprio di verificare se, data la funzione rilevate dal punto di vista pubblico e sociale dell'attività bancaria, si potessero annoverare all'interno dei ranghi definitivi del ruolo di p.u. previsti dal codice penale anche i dipendenti delle banche del settore privato.

Ebbene, precisa la Corte, che *"la legge bancaria, definendo la raccolta del risparmio e l'esercizio del credito come "funzioni di interesse pubblico", consente l'elaborazione normativa di una categoria a sé, comprensiva dell'attività creditizia svolta da operatori privati e pubblici; che essa propone modi identici di controllo sezionale, accomuna tutti gli istituti, enti e persone sotto la comune denominazione di "aziende di credito".*

Tuttavia, come attentamente rilevato dalla Consulta, il dettato normativo *“attribuisce la qualità espressa di pubblici ufficiali ai soli funzionari della Banca d'Italia; prevede una uniforme disciplina penale anche in relazione alle disposizioni penali contenute negli artt. 2621 e segg. del codice civile, cui gli operatori creditizi sono soggetti indipendentemente dalla appartenenza ad enti pubblici o privati”*¹¹.

In conclusione, non vi è chi non veda come si debba chiaramente classificare quale pubblico ufficiale l'incaricato della Banca d'Italia che emana le Istruzioni ai sensi della normativa antiusura.

b. L'oggetto materiale del reato: profili formali e contenutistici dell'atto pubblico non veritiero

A questo punto, occorre soffermarsi sull'oggetto materiale del reato: le Istruzioni della Banca d'Italia non veridiche.

Anzitutto, si precisa che la nozione di atto pubblico ai sensi dell'art. 479 c.p. è più ampia rispetto a quella ricavabile dalle definizioni contenute nel codice civile.

La conferma proviene altresì da un'altra disposizione, l'art. 493 c.p. rubricato *“falsità commesse da pubblici impiegati incaricati di un pubblico servizio”* e che recita: *“Le disposizioni degli articoli precedenti sulle falsità commesse dai pubblici ufficiali si applicano altresì agli impiegati dello Stato o di un altro ente pubblico, incaricati di un pubblico servizio, relativamente agli atti che essi redigono nell'esercizio delle loro attribuzioni”*.

Tale norma costituisce, la riprova, se ce ne fosse bisogno, che il nostro ordinamento ha abbandonato una qualifica formale degli atti aventi qualifica pubblicistica privilegiando invece una concezione “funzionalistica” che si basa, quindi, sul concreto esercizio dei poteri da parte del soggetto, e sul contenuto degli atti che esso emana.

Atto che deve essere caratterizzato, in via congiunta o alternativa, *“dalla produttività di effetti costitutivi, traslativi, dispositivi, modificativi o estintivi di situazioni giuridiche soggettive di rilevanza pubblicistica, o anche dall'attestazione di attività direttamente compiute dal pubblico ufficiale che redige l'atto o comunque dall'attestazione di fatti avvenuti in sua presenza o da lui percepiti, e sia formato da un pubblico ufficiale nell'esercizio delle sue funzioni o dall'incaricato di pubblico servizio nell'esercizio delle sue attribuzioni”*.

¹¹ v. Corte Costituzionale n. 205 del 1983.

Pertanto, per individuare la qualifica pubblicistica, la Suprema Corte ha stabilito che deve farsi riferimento non tanto al rapporto di dipendenza tra il soggetto e la P.A., ma ai caratteri propri dell'attività in concreto esercitata da costui e considerata oggettivamente.

In altre parole, occorre valutare la sussistenza di un collegamento fra gli atti e le competenze istituzionali o funzionali dei redattori.

Quindi, gli atti su cui cade la falsità è sufficiente che siano stati redatti nell'esercizio delle attribuzioni conferitegli, quindi non devono necessariamente essere di competenza esclusiva del pubblico impiegato incaricato del pubblico servizio.

L'espressione "*nell'esercizio delle loro attribuzioni*" deve intendersi in senso ampio, ovvero rileva qualsiasi collegamento della condotta con la sfera di competenza funzionale del pubblico ufficiale.

Fugato ogni dubbio sulla riconducibilità delle Istruzioni nel novero degli atti oggetto di falso ideologico in atto pubblico dal punto di vista funzionale, è bene verificare se quest'ultime superano altresì il vaglio dal punto di vista contenutistico.

Per meglio dire, potrebbe obiettarsi che, trattandosi di dichiarazioni a contenuto precettivo, e quindi consistenti in una manifestazione di volontà di chi lo emana, non potrebbero essere sottoposte a verifica circa la loro veridicità. La ragione starebbe nel fatto che la corrispondenza alla realtà di un atto a contenuto negoziale o di una dichiarazione di volontà, non parrebbe essere opinabile.

Come si vedrà, le cose, se analizzate con un occhio attento, non stanno veramente così.

E' stato già chiarito in premessa che quanto riportato nella formula pubblicata dalla Banca d'Italia non corrisponde a quanto indicato dal Legislatore, che richiedeva invece la rilevazione del costo del credito per l'utente bancario, ovvero la sua controprestazione a fronte dell'utilizzo del denaro prestato.

Tale rilevazione, o "fotografia" come chiarito dalla Giurisprudenza di legittimità¹², non è stata svolta correttamente, in quanto, come specificato ad esempio in relazione alla commissione di massimo scoperto "*anche la CMS deve essere tenuta*

¹² v. Cass. pen. n. 20148/2003, cit.

*in considerazione quale fattore potenzialmente produttivo di usura, essendo rilevanti ai fini della determinazione del tasso usurario, tutti gli oneri che l'utente sopporta in relazione all'utilizzo del credito, **indipendentemente dalle istruzioni o direttive della Banca d'Italia** (circolare della Banca d'Italia 30.9.1996 e successive) in cui si prevedeva che la CMS non dovesse essere valutata ai fini della determinazione del tasso effettivo globale degli interessi, **traducendosi in un aggiramento della norma penale** che impone alla legge di stabilire il limite oltre il quale gli interessi sono sempre usurari¹³”.*

E' facile avvedersi che la norma penale è stata disattesa proprio attraverso l'emanazione di una formula, quale quella contenuta nelle direttive della Banca d'Italia, che non corrisponde a quanto previsto dalla legge perché non contiene i parametri da essa individuati.

Ma, viene a questo punto da chiedersi, *quid iuris* se l'atto assume i tratti dell'espressione legislativa e quindi di una disposizione di legge vera e propria? E' possibile sottoporre anch'essa ad un vaglio circa la sua veridicità?

In generale, è stato precisato dalla Suprema Corte che è configurabile la falsità ideologica “*anche in relazione ad atti a contenuto dispositivo, con riferimento alla parte descrittiva o narrativa in essi contenuta e, più precisamente, in relazione all'attestazione, non conforme a verità, dell'esistenza di una data situazione di fatto costituente il presupposto indispensabile per il compimento dell'atto*”.¹⁴

Parafrasando l'interpretazione giurisprudenziale che ha accompagnato l'individuazione di un falso ideologico in un provvedimento giurisdizionale (atto dispositivo per eccellenza!), può affermarsi che gli elementi di fatto costituenti la parte non veritiera dell'atto vengono individuati non nella falsità della conclusione dispositiva (assunta dal giudice) dovuta alla invalidità delle argomentazioni, ma **nella falsità delle premesse fattuali dalle quali tali argomentazioni muovono**¹⁵.

¹³ v. Cass. Pen. N. 46669/2011.

¹⁴ in proposito, v. Cass. SS.UU. 3.2.1995; 24.2.1995, n. 1827, in CED 200117, successivamente, le Sezioni Unite hanno precisato che “*Il falso ideologico negli atti a contenuto dispositivo può investire le attestazioni, anche implicite, contenute nell'atto e i presupposti di fatto giuridicamente rilevanti ai fini della parte dispositiva dell'atto medesimo, che concernano fatti compiuti o conosciuti direttamente dal pubblico ufficiale, ovvero altri fatti dei quali l'atto è destinato a provare verità*” Cass. SS.UU. (28.6.2007) 24.9.2007, n. 35488, in CED 236867

¹⁵ Cass. Pen. Sez. V, n. 20550/2007, in CED 236598.

La giurisprudenza, tuttavia, si è spinta oltre¹⁶, investendo con il giudizio di falsità la stessa valutazione, che può essere ideologicamente falsa quando “*contraddica criteri indiscussi o indiscutibili e sia fondata su premesse contenenti false attestazioni*”.

Secondo questo punto di vista sicuramente da apprezzare per la sua analiticità, ciò avverrebbe, “*nell’ambito di contesti che implicano l’accettazione di parametri valutativi normativamente determinati o tecnicamente indiscussi*”, così che “*le valutazioni formulate da soggetti cui la legge riconosce una determinata perizia possono non solo configurarsi come errate, ma possono rientrare altresì nella categoria della falsità ideologica allorché il giudizio faccia riferimento a criteri predeterminati in modo da rappresentare la realtà al pari di una descrizione o di una constatazione*”¹⁷.

Uno sforzo ermeneutico che permette quindi di individuare elementi mendaci di un atto dispositivo nel momento in cui esso è basato su premesse non veritiere perché in contraddizione con parametri già stabiliti, che rappresentano degli standard di riferimento consolidati.

Volendo semplificare all’estremo il concetto con un’ipotesi di fantasia: sarebbe sempre possibile emanare un provvedimento che dichiara che “Il colore nero è un colore verde”, tuttavia, se in base a criteri scientificamente avvalorati ed accettati dalla comunità, la tonalità del verde possiede alcuni pigmenti che non sono rintracciabili in quella nera, la disposizione di cui sopra dichiara il falso.

Fuor di digressione e tornando a quanto efficacemente rilevato dai giudice di legittimità: “*quando al pubblico ufficiale che deve redigere l’atto è richiesta dalla norma extrapenale l’affermazione di un risultato e cioè una manifestazione di giudizio secondo parametri prestabili, oggetto dell’attestazione non è il risultato, ma la rispondenza dell’accertamento ad un protocollo o ad una prassi riconosciuta*”¹⁸.

Ebbene, il falso ideologico è quindi riferibile anche agli atti a contenuto dispositivo, vale a dire quelli consistenti non in una rappresentazione di un fatto, ma in una manifestazione di volontà dell’autore come potrebbero essere qualificate le istruzioni della Banca d’Italia che hanno la funzione di integrare la disposizione incriminatrice.

¹⁶ A. MANNA, *Trattato di diritto penale - Parte Speciale Vol. V: I delitti contro la fede pubblica e l’economia pubblica*, p. 294.

¹⁷ Cass. Pen. n. 15773/2007, in CED 236550.

¹⁸ Cass. Pen. n. 7655/1999 in CED 213813.

Le direttive dell'organo di vigilanza, discostandosi dalle più comuni concezioni aritmetiche applicate alla tecnica bancaria, si presentano quindi non veritiere, poiché divergono dai parametri stabiliti per quantificare e rilevare il costo del credito, componente essenziale del delitto di usura.

4. L'elemento soggettivo: la prova del dolo

Infine, occorre riflettere sull'elemento soggettivo del delitto in parola.

Le componenti del dolo, si identificano nella rappresentazione e nella volizione.

La prima, intesa quale conoscenza degli elementi di fatto preesistenti e concomitanti la condotta, è desumibile, nel nostro caso, dall'utilizzo di alcune formule matematiche, effettivamente in grado di esprimere il costo del credito in tutte le sue componenti, come richiesto dall'art. 644.

Il riferimento è a quanto riportato nel bollettino Statistico n. 29 del 1998 della Banca d'Italia, contenente le modalità per la rilevazione dei tassi d'interesse in conformità del dettato normativo introdotto con la legge n. 108 del 1996.

Lo schema sotto evidenziato contiene:

Al punto 4.3 "Le rilevazioni sui tassi d'interesse"

- Le informazioni riguardano i tassi attivi medi applicati sui finanziamenti
- *"I tassi vengono calcolati, sulla base delle competenze (comprendenti provvigioni, commissioni e spese) e dei numeri computistici relativi ai singoli affidati, attraverso la formula:*

$$(competenze * 36,5) / Numeri computistici$$

*Il risultato di quest'espressione risulta essere una **media ponderata** dei tassi **effettivi** applicati alla clientela".*

Pertanto, erano ben note agli Organi Amministrativi e di Vigilanza quali componenti dovevano essere conteggiate per rilevare il costo del credito che il cliente dell'Istituto Bancario è tenuto ad affrontare, ed è evidente, perciò la conoscenza degli elementi di fatto del reato di falso compiuto dagli Organi di Vigilanza.

In relazione all'elemento volitivo, giova riportare le parole della dottrina tradizionale che ci ha consegnato il seguente monito:

*“Bisogna infatti riflettere che nella realtà delle cose il falso non è mai, o quasi mai, fine a se stesso. **Non si falsifica per falsificare, ma per conseguire un risultato che sta al di là della falsificazione.** Da ciò è agevole convincersi, considerando che il falso è una specie di frode nella frode, al pari della violenza e della minaccia, non è che una modalità dell'azione (e, se si vuole, un mezzo) per offendere determinati interessi. L'attività del falsario non ha per oggetto la pubblica fede. Contrasta con la realtà, ed anche col buon senso, dire che il falsario agisce per offendere tale fede: **egli la offende per uno scopo ulteriore che è il vero punto di mira della sua attività criminosa.** Colui che, ad es., falsifica una moneta si propone di offendere la pubblica fede? Neanche per sogno! **Egli tende a procurarsi i vantaggi illeciti che gli derivano dalla messa in circolazione di una moneta da lui fabbricata o alterata.** Lo stessa dicasi per dell'individuo che contraffà un testamento. Nessuno certamente vorrà pensare che il falsificatore agisca per ingannare il pubblico”¹⁹.*

E accompagnare tale riflessione con il rilievo che, l'aver permesso di nascondere attraverso stratagemmi formulistici alcune voci di costo che non sarebbero state prese in considerazione per valutare il tasso d'interesse applicato ai fini dell'usura, ha permesso di triplicare il costo del credito dal 1997 al 2005, consentendo al sistema bancario di fare cassa a spese degli utenti.

Un esempio su tutti in relazione alla c.m.s. che nel primo periodo di vigenza della L. 108/1996 e delle “Istruzioni”:

- non venivano conteggiate nella rilevazione dei tassi d'interesse ai sensi della legge antiusura a causa delle “difformi” indicazioni provenienti dalla Banca d'Italia;
- scorporate dalla valutazione del costo del credito, hanno permesso di creare una “zona franca” dove poter inserire competenze che non sarebbero state prese in considerazione per valutare l'eccessiva sproporzionalità della prestazione e quindi la sua usurarietà (v. schema).

¹⁹ F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale, Parte speciale*, vol. II, p. 570.

**SISTEMA BANCARIO ITALIANO
RAPPORTI DI N. VOLTE COSTO ACQUISTO E PREZZO VENDITA DEL DENARO**

Anni	Prestiti Deposito	Prima rate Deposito	Prestiti Euribor	Tassi soglia Euribor	Tassi soglia Deposito	CMS Prestiti
1990	1,91	1,81	1,12	—	—	—
1991	1,88	1,74	1,13	—	—	—
1992	1,84	1,68	1,11	—	—	—
1993	1,78	1,46	1,35	—	—	—
1994	1,81	1,50	1,31	—	—	—
1995	1,93	1,71	1,19	—	—	—
1996	1,86	1,69	1,36	—	—	—
1997	2,02	1,91	1,41	2,80	4,00	4,48%
1998	2,49	2,44	1,57	3,45	5,49	5,23%
1999	3,47	3,64	1,83	4,55	8,60	7,57%
2000	3,40	3,96	1,39	3,23	7,89	7,31%
2001	3,33	3,95	1,53	3,59	7,83	7,62%
2002	4,04	5,11	1,72	4,32	10,15	9,52%
2003	5,03	6,80	2,29	6,09	13,38	11,39%
2004	7,43	8,88	2,79	6,69	17,81	11,66%
2005	7,11	8,69	2,64	6,44	17,33	13,50%

CMS su prestiti sta a significare quanto CMS vengono addebitate per ogni 100 euro di interessi.

Tratto dal Disegno Di Legge N° 1123 di modifica alla Legge Antiusura N° 108/1996 di iniziativa di 6 Senatori della XV Legislatura comunicato alla presidenza del Senato il 26/10/2006.

... Continua.....

Ortona, Aprile 2015