

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI BOLOGNA  
Facoltà di Economia e Commercio

**L'IMPRESA BANCARIA**

Bologna, 17 dicembre 1986

1. Nel giugno del 1983 si tenne, in altra sede universitaria, una tavola rotonda sul tema dell'impresa "tra funzione e libertà". L'occasione fu da me considerata particolarmente opportuna per condurre, ed offrire all'attenzione degli operatori di scienza e di banca, alcune riflessioni sulla realizzazione storica e sulle prospettive di più completa attuazione del principio di autonomia dell'impresa bancaria.

In questa sede, che era già laboratorio di cultura giuridica nei tempi più oscuri per la società civile europea, mi ripropongo di riprendere le fila di quelle considerazioni, di verificare quanto cammino è stato nel frattempo percorso, di soffermarmi infine sulla situazione presente nella quale soggetti finanziari, che dal mercato hanno ricevuto l'impulso ad offrire nuovi prodotti, pongono al diritto l'esigenza della loro disciplina.

A quest'ultimo proposito le mie riflessioni consentiranno di valutare come l'esistenza di controlli pubblici non pregiudica l'attività e lo sviluppo dell'impresa purchè si convenga che al centro della disciplina di settore continui a mantenersi l'impresa stessa con i moduli negoziali che ha ritenuto di scegliere e con gli scopi che strutturalmente la definiscono.

Mi sembra opportuno procedere, nell'analisi che

intendo svolgere, muovendo da alcune considerazioni contenute nel richiamato mio precedente intervento in tema di impresa bancaria. Quelle riflessioni sviluppavano un dibattito promosso dalla Banca d'Italia in un momento in cui si tendeva a porre in discussione i principi dell'autonomia e del profitto dell'intermediazione creditizia per piegarla a fini prescelti fuori dalla banca.

Le tesi che sostengono la natura imprenditoriale degli intermediari sono ora patrimonio comune della cultura giuridica ed economica. Esse riassuntivamente affermano che, anche nell'intermediazione, l'impresa è il momento centrale e il modello organizzativo tipico per la combinazione dei fattori produttivi; che la sua centralità non viene meno in un'economia mista; che anzi le regole del suo funzionamento acquisiscono un particolare rilievo cogente quando l'impresa pubblica opera sui medesimi mercati; che essa presuppone la libera determinazione dei fini, un pieno uso del potere negoziale e quindi una completa assunzione di responsabilità da parte di chi ha il potere di determinare l'indirizzo gestionale. Per altro verso il riferimento ad una "funzione" di ordine pubblicistico non garantisce il permanere di una valida economia di mercato ma reca con sé il grave pericolo che si riduca la spinta che l'impresa può dare all'accrescimento della ricchezza.

In quell'occasione ebbi anche modo di chiarire la

via seguita dalle Autorità nel dopoguerra per arricchire l'articolazione del sistema e sciogliere gli inutili nodi di una organizzazione accentrata dell'intermediazione creditizia. Ricordai in proposito le innovazioni legislative introdotte con la riorganizzazione democratica del nostro paese le quali hanno chiarito il ruolo tecnico del controllo bancario e riferii le linee di politica creditizia che hanno allentato i vincoli del passato nelle figure organizzative degli intermediari.

Su questa base il sistema bancario ha potuto seguire una logica che ha sprigionato indipendenza nelle scelte di finanziamento e responsabilità in grado di sostenere la ricostruzione, lo sviluppo e l'affermazione internazionale della nostra economia.

2. Il dibattito, che si è sviluppato a seguito dell'impulso dato dalla Banca d'Italia, ha prodotto mutamenti sul piano legislativo e su quello delle direttive di Governo.

Per cogliere meglio il significato delle modifiche intervenute è opportuno richiamarle in modo sintetico per una visione complessiva.

Agli inizi degli anni '80 l'obiettivo di eliminare gli ostacoli all'autodeterminazione delle decisioni di

impresa nell'attività bancaria fu fatto proprio dal legislatore.

Nel 1981, nell'unico contesto della legge n. 23 del 10 febbraio, si agì in favore degli istituti di credito speciale e delle banche pubbliche: per i primi si riportò il controllo sulla concentrazione del rischio in sede tecnica; per le seconde furono emanate direttive che sancirono anche per esse il carattere di impresa esposta alla concorrenza del mercato. Quest'ultimo risultato fu perseguito con la previsione di strumenti statutari per il rafforzamento del capitale ma anche con la previsione legislativa della possibile uscita dal mercato mediante l'istituto della liquidazione coatta amministrativa, che fu esteso a tutti gli operatori pubblici.

Ancora nel 1981 fu disegnato il quadro degli interventi legislativi coinvolgenti il settore del breve termine che sono stati portati a compimento in tempi recenti.

Ricordo la legge n. 281 del 4 giugno 1985, che ha disciplinato un sistema di comunicazioni obbligatorie da parte di coloro che posseggono direttamente o indirettamente quote di rilievo nel capitale delle banche, nonché la legge n. 114 del 17 aprile 1986, concernente il controllo delle partecipazioni degli enti creditizi, che ha introdotto gli strumenti per l'esercizio della vigilanza sulla base

del consolidamento dei conti del gruppo bancario e che ha previsto la responsabilità penale per comunicazioni rese falsamente alla Banca d'Italia, idonee ad ostacolare la verifica tecnica delle situazioni aziendali.

Rilievo particolare assume il decreto legislativo n. 350 del 27 giugno 1985 il quale, attuando per delega del Parlamento una specifica Direttiva comunitaria in materia di costituzione di nuove banche, ha sancito il definitivo consolidamento dell'orientamento legislativo in tema di banca. Esso contiene la definizione dell'attività bancaria come attività di impresa, indipendentemente dalla natura pubblica o privata degli enti che la esercitano e subordina la costituzione e l'esercizio dell'impresa bancaria a provvedimenti della Banca d'Italia che vanno interpretati come autorizzazioni, nel senso che a tale termine attribuisce la tradizione del diritto amministrativo: essi hanno la funzione di rimuovere il limite al libero esercizio del diritto soggettivo d'impresa.

Ulteriori realizzazioni, destinate a sollecitare il controllo del mercato sulle condizioni di efficienza delle aziende di credito, sono scaturite da iniziative di autoregolamentazione del sistema bancario desiderate e favorite dall'Autorità creditizia. Mi riferisco in particolare allo sviluppo dell'informazione sui dati delle gestioni bancarie, conseguito con la pubblicazione periodi-

ca di riferimenti sulle condizioni di solvibilità, di liquidità e di efficienza nonché all'iniziativa di costituzione del Fondo Interbancario di Garanzia per la tutela dei depositanti, che realizza un difesa supplementare contro i rischi di instabilità, fondata sulla sorveglianza reciproca dei livelli di efficienza.

Il principio di concorrenza tra gli intermediari e quello della loro neutralità diventano elementi strutturalmente inseriti nella disciplina generale del settore creditizio, così definitivamente confortando e rafforzando l'indirizzo della Banca d'Italia di interpretare la vigilanza quale salvaguardia del contenuto imprenditoriale dell'attività bancaria, e quale difesa da ogni condizionamento.

3. Eppure tuttora il dibattito sulla legge bancaria registra posizioni improprie le quali appaiono fraintendere il carattere di elasticità di questa normativa poichè tendono ad isolare gli spazi discrezionali dei poteri delle Autorità dal contesto che ne definisce i limiti.

Ciò favorisce letture interpretative non rispondenti al significato tecnico del nucleo della legge e che portano ad una sua censura nell'erroneo presupposto che essa rimetta all'Autorità poteri dirigistici incompatibili

con il vigente ordinamento. Queste posizioni ereditano vecchie interpretazioni non attente ai caratteri delle istituzioni bancarie e dimentiche del sistema di rapporti tra Stato e impresa definito dalle norme costituzionali. Esse nel passato trovarono alimento in produzioni legislative frammentarie che rendevano preponderanti gli aspetti pubblicistici e irrigidivano e segmentavano il sistema.

Ma l'errore di metodo di quella politica legislativa fu rivelato, anzitutto nei fatti, dalle crisi di alcuni istituti di credito speciale e fu corretto infine dall'intervento risolutore del Parlamento il quale, come già indicato, è tornato a produrre non leggi speciali ma regole di generale applicazione, integrative del codice della legge bancaria.

Tutto ciò che è avvenuto sul piano legislativo, su quello dell'azione di vigilanza, nonché le ulteriori analisi della dottrina e i responsi recenti della giurisprudenza hanno oramai chiarito che nel nostro ordinamento non vi è luogo per una considerazione dirigistica dell'intermediazione creditizia e finanziaria.

Sono stati di conseguenza definiti i termini secondo i quali può essere inteso, senza improprie deviazioni, il carattere della elasticità della legge bancaria. Essa non denota nè giustifica una presunta adattabilità della legge ad ogni politica ma definisce i



poteri delle Autorità, i quali vanno esercitati per la specifica cura della liquidità del sistema, della continuità dell'attività bancaria, dell'efficienza dell'intermediazione, della indipendenza degli operatori.

Ove vi sia chiarezza sui vincoli fissati dalla legge e sul contenuto tecnico degli interventi regolamentari e di controllo rimessi alle Autorità creditizie, può affermarsi il pregio e la validità di un'articolazione normativa che consente nel corso del tempo di mantenere una disciplina idonea a perseguire, nel mutare della congiuntura, le finalità indicate dal legislatore.

Queste considerazioni sostengono la validità del metodo seguito dal legislatore bancario e suggeriscono che esso può essere utilmente considerato anche nella formazione di un quadro regolamentare per altri comparti dell'intermediazione finanziaria.

4. Ai descritti caratteri della legge bancaria va attribuito il merito di aver consentito che nelle diverse fasi alterne dello sviluppo economico non si siano create strozzature della crescita finanziaria né fenomeni di instabilità diffusa. Le istituzioni fissate con tale legislazione hanno potuto accompagnare con successo le profonde trasformazioni del nostro sistema produttivo.

Nei decenni in cui prevaleva l'esigenza di consolidare la struttura finanziaria, specie nelle dimensioni medio-piccole, e di diffondere i servizi bancari nelle aree decentrate, la legge ha consentito alla Autorità di esercitare i propri poteri nell'ambito di una politica mirata ai singoli intermediari, vigilando che i loro piani di espansione fossero subordinati al rafforzamento della base patrimoniale, al miglioramento della struttura organizzativa, alla crescita della professionalità dei dirigenti. Quella fase impose un intervento capillare e si caratterizzò per il frequente ricorso allo strumento autorizzativo per consentire di volta in volta singoli investimenti e singoli affidamenti rilevanti.

La prudente azione svolta nel passato ha concorso alla formazione di un sistema bancario dotato della robustezza sufficiente per affrontare i problemi dell'innovazione e l'accresciuta concorrenza interna e internazionale, anche se va ribadita l'opportunità di processi di concentrazione nel segmento delle unità di minori dimensioni.

Sicchè la revisione concernente il sistema bancario non si è sviluppata soltanto sul piano legislativo, ma ha potuto essere impostata, ancor prima, su quello amministrativo dei poteri di regolamentazione e controllo affidati alle autorità creditizie. La Vigilanza ha orienta-

to infatti da tempo i propri strumenti e le modalità operative all'obiettivo di accrescere in misura più accentuata che nel passato la concorrenza e di ridurre gli interventi ex ante sulle scelte gestionali degli operatori bancari.

A siffatta impostazione sono state ispirate le determinazioni in materia di sportelli bancari, di competenza territoriale, di modifiche statutarie, di ricorso al mercato dei capitali, di deroghe ai limiti di operatività, di assunzione di partecipazioni. Le procedure sono state snellite: il numero delle autorizzazioni relative a singoli affidamenti rilasciate dalla Vigilanza si è ridotto a poco più di un terzo.

Nel contesto attuale è oramai possibile il passaggio ad uno schema di controllo prudenziale con riferimento a rapporti patrimoniali di generale applicazione quale presidio alla rischiosità complessiva dell'attività bancaria.

Se da un lato infatti non si deve impedire alle banche di cogliere le opportunità che il mercato offre in un momento di grande fervore di idee e di iniziative, dall'altro vanno attentamente considerati i rischi che comporta l'innovazione finanziaria che in questa fase è di particolare intensità.

L'esistenza di regole prudenziali basate su

rapporti patrimoniali riferiti alla situazione complessiva delle aziende potrà altresì consentire ulteriori progressi nella riduzione dei vincoli di vigilanza concernenti singoli atti, ampliando di fatto la capacità del banchiere di fronteggiare le accentuate spinte concorrenziali.

Mi sembra qui doveroso ricordare che proprio un organo giudiziario di questa città ha colto e lucidamente espresso il senso ultimo dell'azione delle Autorità. Mi riferisco alla sentenza della Corte d'Appello di Bologna, seconda sezione, datata 27 maggio 1986 ancora inedita. In essa si legge: "E' stato osservato come questo esito normativo" - e cioè il Decreto n. 350 del 27 giugno 1985 attuativo della Direttiva comunitaria sulla libertà di stabilimento - "sia stato preceduto e in qualche modo "preparato da una tendenza anticipatrice obiettivamente "riconoscibile nella gestione in concreto dei poteri di "direttiva e controllo dell'autorità creditizia. Ed è "significativo ricordare che non senza ragione il Governo "italiano oppose a sua difesa nel giudizio davanti alla "Corte di giustizia della CEE, di fronte alla quale era "chiamata a rispondere dell'inadempimento della Direttiva" "77/80, di essersi adeguato nella prassi dell'attività" "amministrativa. Difesa ovviamente giudicata inefficace in" "quella sede, ma che certo riflette l'attitudine in concreto" "della Banca d'Italia, anche responsabilmente assunta in"

" dichiarazioni programmatiche, sicchè non appare arbitraria "  
" l'affermazione che lo statuto materiale - se così si può "  
" dire - dell'attività bancaria si fonda su una interpreta- "  
" zione evolutiva della legge bancaria (coerente con i "  
" modelli organizzatori degli artt. 42 e 47 della Costituzio- "  
" ne), intesa come la codificazione di quel complesso di "  
" regole tecniche che caratterizzano funzionalmente una "  
" speciale attività economica e che l'attività di vigilanza è "  
" chiamata a far osservare attraverso interventi e controlli, "  
" obiettivi e quantitativi, diretti a garantire la liquidità "  
" bancaria come funzione essenziale della tutela del rispar- "  
" miatore".

Questa sentenza, nel prendere atto dei mutamenti intervenuti nella disciplina del sistema bancario, segna un passaggio decisivo nella evoluzione del pensiero giurisprudenziale, ma anche dottrinario, rispetto a quella concezione pubblicistica dell'attività bancaria di cui ho ricordato le origini e che era culminata nella sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione Penale del 1981.

5. I risultati conseguiti nell'azione svolta per fare emergere il carattere proprio della banca vanno ora considerati per ciò che possono apportare alla vivacità dell'intermediario nell'individuare i fini della sua attività e nel prescegliere i mezzi negoziali per la loro realizzazione.

Il superamento della concezione "funzionale" impone all'industria bancaria la ricerca di nuovi spazi di attività sia per contenuto sia per modalità operative. Non mancano evidenze tangibili di queste sopravvenute prospettive e tuttavia occorre essere consapevoli che quotidianamente per spinte internazionali o per motivazioni interne si offrono ai dirigenti opportunità di ampliare l'intermediazione, di fronte alle quali le scelte di investimento non possono che essere poste in termini di profitto.

La prova di questa tendenza è nel fatto che una grande quota dell'innovazione finanziaria sviluppatasi nel nostro Paese nei fondi comuni, nel leasing, nel factoring, nelle gestioni dei patrimoni mobiliari va riferita all'investimento diretto delle banche italiane. Queste stesse banche avanzano richieste di ulteriori ampliamenti operativi.

Nell'accostarsi al dibattito che si è aperto sullo sviluppo del nostro sistema finanziario e sulla più appropriata disciplina di esso, occorre tener conto di questo dinamismo e soprattutto del fatto che una legge di vigilanza orientata alla stabilità e alla efficienza non lo ha soffocato.

Considero una straordinaria opportunità la circostanza che la discussione sulla regolamentazione dell'innovazione finanziaria possa avvalersi dell'esperienza matura-

ta in campo bancario; l'approfondimento teorico e l'analisi storica delle ragioni per le quali il carattere di impresa della banca deve considerarsi un valore da difendere costituiscono un prezioso sostegno per evitare antichi errori e nuove tentazioni accentratrici nell'impostazione della disciplina delle nuove attività finanziarie.

Desidero, richiamando l'esperienza maturata nel settore bancario, soffermarmi sui possibili canoni di una disciplina finanziaria globale e puntualizzare il tipo di regolamentazione che può ascrivarsi all'area del diritto pubblico e a quella del diritto privato secondo una logica già seguita nel nostro ordinamento.

Gli interessi pubblici sottostanti alla disciplina dell'intermediazione creditizia possono essere identificati indagando sui poteri attribuiti alla Banca d'Italia per l'esercizio della vigilanza "prudenziale" e per il perseguimento di obiettivi di regolazione della liquidità globale. La banca riceve depositi e assume l'obbligo di rimborsarli, con ciò attribuendo natura monetaria ai titoli di cui si rende trattaria. E' cruciale che, ad un tempo, la solvibilità delle banche venga preservata, la liquidità sostenuta, l'espansione della creazione di moneta bancaria consentita entro ammontari compatibili con la stabilità monetaria complessiva.

L'intervento dell'Organo di Vigilanza pone le

regole generali per l'operatività ma non interferisce, nè si sovrappone, alle singole decisioni della gestione; in definitiva l'impresa bancaria trova la sanzione del mercato.

Sul piano del diritto privato l'ordinamento offre alla banca poteri di agire e non tutela privilegiata. In questo quadro la "tipizzazione" degli strumenti negoziali agevola l'allacciamento e la stabilità dei rapporti giuridici sulla base di criteri di riconoscibilità e di trasparenza dei diritti e degli obblighi reciproci dei contraenti.

Da questa descrizione si ricava che la disciplina di diritto pubblico concernente l'intermediazione può proporsi obiettivi di regole prudenziali e che essi, pur diretti agli intermediari, sono conciliabili con l'autonomia dell'impresa, con la sua creatività e con l'esigenza che essa si collochi sul mercato senza condizionamenti e senza privilegi per una piena applicazione del diritto privato. Va nondimeno osservato che per le banche, a differenza di quanto può ipotizzarsi in generale per gli altri intermediari, possono sorgere specifiche esigenze di intervento in relazione alla natura monetaria delle loro passività e per il ruolo che esse svolgono nel sistema dei pagamenti.



Nel dibattito che si è aperto sull'innovazione finanziaria, la Banca d'Italia, con l'intervento del suo Governatore, ha sostenuto l'opportunità di introdurre specifiche disposizioni legislative. L'esperienza maturata con la legislazione bancaria consente non solo di negare validità generale alla tesi che considera non compatibile una normativa di controllo con il pieno esplicarsi della libertà di impresa, dell'innovazione e della concorrenza, ma anche di fornire suggerimenti idonei ad evitare i temuti condizionamenti all'agire degli operatori.

A quest'ultimo proposito, l'esperienza ha dimostrato che devono essere elaborate disposizioni legislative che non incidano sulla scelta dei fini, che invece vanno affidati al calcolo di convenienza e alla insindacabile valutazione individuale dell'operatore. Solo se gli amministratori sono chiamati a scegliere i fini da perseguire, essi esercitano un effettivo potere e assumono la responsabilità dell'iniziativa. Si ricava così lo spazio riservato alla legge, che non è quello di comandare o suggerire compiti specifici da svolgersi da parte dell'impresa ma di dotarla degli strumenti utili al conseguimento degli scopi desiderati.

Nel sistema finanziario hanno dimostrato la loro pericolosità le norme di scopo, cioè quelle che mirano a

far assumere un comportamento, a far svolgere ai privati iniziative che i privati non svolgerebbero o che svolgerebbero a condizioni diverse. I nostri intermediari hanno sperimentato le dannose applicazioni delle leggi speciali incentivanti che hanno introdotto il credito per destinazione, cioè i finanziamenti a tassi agevolati per la realizzazione di un'attività economica. Tali leggi possono subordinare la valutazione del merito di credito dell'impresa da finanziare all'accettazione di un progetto reso finanziabile da una legge speciale.

I giuristi sottolineano come il ricorso sistematico a norme speciali restringe progressivamente il campo di applicazione della regola di condotta generale, non solo in virtù delle deroghe che impongono ma anche perchè col tempo introducono nell'ordinamento principi dotati di una sorprendente capacità espansiva; così accadde, come ricordato, negli anni passati quando si è ritenuto su base analogica di poter individuare finalità predeterminate non solo per la banca pubblica ma anche per quella privata.

L'insegnamento che si ricava per chi non voglia ripetere gli errori del passato è che le nuove leggi sull'intermediazione finanziaria, anche se rivolte a predisporre regolamentazioni di tipo prudenziale in forme di discipline pur diverse per natura e per grado, devono rispettare il potere negoziale dell'iniziativa economica

lasciando l'intermediario arbitro di utilizzarlo e conseguentemente responsabile dei risultati conseguiti.

Vale per tutti gli intermediari finanziari l'affermazione più volte ribadita dalla Banca d'Italia secondo la quale l'intermediazione consegue l'interesse generale della più efficiente allocazione delle risorse solo se è libera da condizionamenti impropri.

Tutelano invece un'efficiente allocazione delle risorse le regole che mirano a realizzare una diversificazione del rischio e una articolazione degli operatori che soddisfi le esigenze di specializzazione che storicamente si affermano.

La legge riguardante i fondi comuni di investimento mobiliare può costituire un paradigma per la regolamentazione degli altri intermediari finanziari, e ciò non solo per la distribuzione delle competenze del controllo tra la Banca d'Italia e la Consob. Invero in essa trova luogo una schematica disciplina dell'organizzazione che si dispiega dalla previsione dell'oggetto sociale esclusivo della società di gestione, comprende norme contro il conflitto di interessi e prevede regole inderogabili di ripartizione del rischio di investimento. Mancando discipline civilistiche che regolino il contratto di acquisto delle quote, la legge ha stabilito che esso trovi contenuto nel regolamento del Fondo; l'esigenza di una approvazione

della Banca d'Italia del regolamento non modifica la natura dei contratti. L'approvazione attesta infatti la conformità dello schema negoziale alle esigenze riconosciute e tutelate dall'ordinamento.

La legge sui fondi comuni mobiliari non costituisce deroga all'ordinamento ma un suo completamento.

In armonia con la rivitalizzazione del carattere di impresa dell'intermediario finanziario, la legge che istituisce i fondi comuni non conferisce alcuna attribuzione pubblicitica alla loro attività da cui interamente prescinde per la sottoposizione dei nuovi intermediari al controllo delle Autorità. La legge assoggetta le società di gestione a vincoli di bilancio a fini di stabilità, conferendo alla Banca d'Italia poteri, con una specificazione consona alla peculiare forma di intermediazione e con una evidenziazione esplicita del carattere tecnico dei compiti attribuiti.

6. Nell'impostazione della regolamentazione degli altri intermediari si pone la questione centrale della scelta se e in che misura sia opportuna una disciplina fondata sulla loro "specializzazione", vale a dire sull'individuazione per ciascuna categoria di un modello legale delle rispettive attività imprenditoriali esclusive o

prevalenti.

Un'articolazione di intermediari specializzati appare preferibile al modello unico di un intermediario finanziario potenzialmente abilitato a svolgere qualsiasi attività; a tale avviso induce ancora una volta la riflessione sull'esperienza della legislazione bancaria.

La legge bancaria fa proprio il principio della specializzazione degli intermediari su base temporale per il quale le attività acquistate e quelle vendute da ciascun tipo di operatore devono essere sostanzialmente omogenee, in modo da minimizzare i rischi connessi con la trasformazione delle scadenze.

La validità di questa organizzazione è stata sottoposta a critica ed è tuttora oggetto di dibattito nel mondo bancario. Si sottolinea in particolare che gli istituti di credito speciale hanno accorciato la scadenza dell'attivo e del passivo e, per di più, in misura non corrispondente, ma in modo che le passività risultano di più breve durata rispetto ai finanziamenti; il venir meno della coincidenza temporale delle passività e delle attività degli istituti farebbe cadere quella che era stata individuata come la loro caratteristica qualificante. Le aziende di credito, dal canto loro, potrebbero agevolmente soddisfare le esigenze di finanziamento degli investimenti delle imprese poichè questi, in relazione alla maggiore

celerità del processo di obsolescenza degli impianti, necessitano di piani finanziari più accorciati.

A queste osservazioni occorre contrapporre l'opportunità di gestioni separate non solo sul piano della liquidità, che si pone in termini distinti per gli istituti di credito speciale rispetto alle banche, ma anche sul piano organizzativo, per la difficoltà di far coesistere in strutture uniche forme di attività creditizia e servizi molto diversi, tecniche operative e di valutazione del rischio che richiedono esperienze difficilmente assommabili nel medesimo intermediario.

E tuttavia anche tali riflessioni, che pure hanno validità, non centrano ancora la ragione della specializzazione voluta dal nostro ordinamento bancario. Essa concerne invero la salvaguardia della indipendenza della banca dagli altri settori dell'economia, la tutela della sua funzione dialettica rispetto alla clientela, in sintesi i modi con cui contrastare i pericoli di instabilità insiti nel sistema precedente la legge bancaria.

Per chiarire il significato della riforma istituzionale costituita dalla specializzazione, occorre fare alcune brevi considerazioni.

Il modello della banca mista consente alle banche di acquisire partecipazioni al capitale delle imprese industriali; comunemente si ritiene che questa operatività

sarebbe stata l'unica causa delle crisi che tale modello di banca procurò al nostro sistema.

Le cause dei fenomeni di instabilità che si manifestarono negli anni '30 vanno invece ricercate nella elevata concentrazione del rischio degli intermediari, cioè nella forte esposizione di essi verso alcuni clienti, in ragione di una ridotta articolazione del sistema.

Il modello della banca mista o universale induce sul lato delle imprese industriali la prassi di accentrare le esigenze creditizie presso un solo intermediario.

La perdita di autonomia di giudizio della banca deriva, in un tale contesto, non tanto dalle forme tecniche del finanziamento, ma piuttosto dalle dimensioni di questo rispetto alle proprie strutture di bilancio, al patrimonio, alle capacità di reddito insite negli altri investimenti.

L'esperienza dimostra che il riscontro selettivo del credito svanisce quando la crisi dell'impresa finanziata minaccia i livelli di normalità degli indicati elementi della struttura della banca. Tali pericoli crescono quando un solo ente fornisce all'impresa il credito a breve, quello necessario per gli investimenti, magari in aggiunta al servizio del collocamento dei titoli obbligazionari o di capitale.

Le economie e le sinergie insite nel modello

della banca universale possono essere raggiunte nell'ambito di un gruppo bancario organizzato sulla base di centri di intermediazione dotati di effettiva indipendenza operativa. Il settore del credito mobiliare necessita di una revisione organizzativa che assicuri nel contempo l'autonomia e un più puntuale riferimento bancario nella struttura degli enti. Anche negli istituti di più antica origine andrebbe favorita la partecipazione delle aziende di credito al loro capitale e consentita alle stesse una corrispondente presenza negli organi di gestione mediante opportuni adattamenti degli statuti.

Le ragioni di preferenza per una struttura bancaria articolata valgono in definitiva anche per quella finanziaria non bancaria; il mercato ha del resto determinato operatività specializzate in capo ad intermediari diversi ovvero richiede prestazioni specializzate da parte di intermediari da istituire. Si tratta dunque di confermare le prime e di disciplinare le seconde, stabilendo per legge schemi organizzativi generali per ciascun tipo di intermediario e per le diverse attività.

Negare l'opportunità di una regolazione per legge degli intermediari finanziari sembra inoltre contrastare con lo spirito che va vieppiù informando il nostro sistema giuridico. Nella storia recente è indubbia una tendenza verso l'accettazione di regole imposte per legge



per affermare una più concreta tutela dei vari interessi della collettività. Codificare gli schemi contrattuali in modelli tipici appare un'agevolazione per l'esplicazione dell'autonomia privata.

La tipizzazione può allora giovare ad un nuovo operatore economico che si affaccia sul mercato, consentendone un maggiore e migliore sviluppo, proprio perché permette ad ogni soggetto che possa entrare in rapporti con quell'operatore di essere in grado di valutare a priori i rischi economici che viene ad assumere. La scelta del tipo contrattuale può indicare così un "affidamento" che le parti fanno in quel determinato tipo, non solo per quanto attiene alla disciplina non espressamente prevista dalle parti, bensì anche e soprattutto nel senso di limitare e circoscrivere entro un ambito prevedibile i rischi che si intendono sopportare. Questa possibile valutazione "anticipata" dei rischi connessi con un'operazione economica gioca a favore dell'innovazione finanziaria e non costituisce per essa un freno.

Dotare i privati di schemi di utilizzazione dei beni attraverso la creazione di strutture tipiche di enti commerciali e la disciplina legale di nuovi contratti non vuole dire, in ultima analisi, forzarli in ambiti angusti.

La disciplina legalmente tipica delle attività

arricchisce la gamma delle possibilità operative ma è pur sempre residuale rispetto al programma individuale di utilizzazione dell'intermediazione finanziaria.

La codificazione non va vista come l'inquadramento in una rigida cornice legale quanto piuttosto come la creazione di una solida base sulla quale può continuare ad esplicarsi la tradizionale forza creativa del diritto commerciale.

Tale impostazione, a cui mi sono riferito sul piano degli indirizzi legislativi, è, al suo fondo, soprattutto coerente con le esigenze proprie della democrazia economica che trae forza da un sistema fondato sul pluralismo dei centri di decisione; strutture finanziarie accentrate riducono la libertà di scelta del pubblico e delle imprese produttive e, infine, la stessa libertà di scelta dei singoli intermediari, innescando un processo di dipendenza reciproca sempre più stretta, pericoloso per l'ordinato sviluppo dell'economia.

Non diversamente va riguardata l'esigenza di separatezza tra banca e industria che, nell'attuale contesto, si pone come necessità di evitare che singoli gruppi industriali acquisiscano posizioni dominanti nel capitale di una banca.

Questo della separatezza è un principio che deve affermarsi, con i necessari adattamenti, anche per altri intermediari. Opportunamente oggi viene richiesto con riferimento alle stesse imprese di assicurazioni poichè anche queste raccolgono rilevanti mezzi finanziari di cui va garantita l'autonoma gestione.

Per rafforzare le certezze operative, occorre che il legislatore intervenga per stabilire criteri di frazionamento delle partecipazioni nel capitale degli intermediari finanziari, idonei a rendere possibili gli investimenti delle eccedenze di risparmio dell'industria senza sacrificio dell'autonomia delle imprese finanziarie.

E vorrei a questo proposito terminare portando a testimonianza un documento della Banca d'Italia del 1926. Si tratta di una lettera con la quale Bonaldo Stringher esprimeva parere contrario alla costituzione di una banca da parte di un grande gruppo industriale. La Banca d'Italia era chiamata, così come prevedeva la prima legge di vigilanza bancaria appena emanata, a fornire il proprio parere al Ministero delle Finanze allora competente al rilascio dell'autorizzazione.

In quella lettera Stringher sottolineava il pericolo che il risparmio sarebbe stato chiamato "in tal modo, indirettamente ..... a immobilizzarsi in un investimento di carattere industriale, legando inevitabilmente la

vita di un ente bancario ..... alla vita dell'industria medesima, e correndone le alee ed i rischi". Il parere contrario veniva espresso "per questi motivi ..... e per gli altri di ordine generale, che hanno ispirato i recenti provvedimenti per la tutela del risparmio".

Si coglie dunque come nel pensiero della Banca d'Italia, che aveva appena assunto la responsabilità della vigilanza bancaria, quello della separatezza tra banca e industria era un principio contenuto nella stessa disciplina positiva dell'intermediazione.

L'esperienza ha confermato che la separatezza e la specializzazione si collegano nel perseguimento dell'obiettivo di consentire l'effettiva diversificazione e ripartizione del rischio che sono i canoni nei quali si compendiano le regole poste a presidio della autonomia e dello sviluppo delle imprese finanziarie.