

BANCA D'ITALIA

**Quaderni di ricerca giuridica**

della Consulenza legale

**L'evoluzione della disciplina del controllo sul sistema  
creditizio dalla legge bancaria ad oggi**

di Carmine Lamanda



Numero 12 - Dicembre 1986

**BANCA D'ITALIA**

**Quaderni di ricerca giuridica**  
**della Consulenza legale**

**L'evoluzione della disciplina del controllo sul sistema  
creditizio dalla legge bancaria ad oggi**

di Carmine Lamanda

**Numero 12 - Dicembre 1986**

*All'analisi economica e tecnica, sulla quale si basa l'azione che la Banca d'Italia svolge come banca centrale ed organo di vigilanza, si accompagna, con crescente impegno, quella giuridica dei fenomeni creditizi e monetari e, più in generale, dei profili istituzionali dell'attività economica.*

*All'interno dell'Istituto è attribuito alla Consulenza Legale, accanto alle funzioni contenziosa e consultiva, il compito di svolgere indagini e ricerche in materia giuridico-bancaria.*

*I «Quaderni di ricerca giuridica» intendono essere, nell'ambito della Banca d'Italia e del sistema bancario, strumento di diffusione di lavori prevalentemente prodotti da appartenenti alla Consulenza Legale ed originati da ricerche di specifico interesse per l'Istituto.*

COMITATO DI COORDINAMENTO: *GIORGIO SANGIORGIO, PIETRO DE VECCHIS, FRANCESCO CARBONETTI, FRANCESCO CAPRIGLIONE, VINCENZO MEZZACAPÒ*

I «Quaderni» riflettono esclusivamente le opinioni dei singoli autori e non intendono, quindi, rappresentare posizioni ufficiali della Banca d'Italia.

## INDICE

1. Premessa .....	9
2. Il credito speciale .....	12
3. I crediti speciali nel sistema normativo del 1936-1947 .....	18
4. I provvedimenti del dopoguerra .....	20
5. Riflessi sul comparto a breve dei provvedimenti di legge concernenti gli speciali.....	23
6. Mancato adeguamento legislativo di alcuni strumenti di controllo della legge del 1936 con riguardo alla banca privata .....	27
7. Le modificazioni legislative degli anni '80 .....	29
Nota bibliografica .....	35



## L'EVOLUZIONE DELLA DISCIPLINA DEL CONTROLLO SUL SISTEMA CREDITIZIO DALLA LEGGE BANCARIA AD OGGI.

### 1. Premessa.

Nel presente lavoro si passano in rassegna, sotto il profilo dell'attività degli intermediari e del controllo di vigilanza bancaria, alcuni importanti mutamenti legislativi che dal dopoguerra ad oggi hanno interessato l'ordinamento creditizio (\*).

Il punto di partenza è il corpo delle leggi che si costituì con i provvedimenti del 1936 e con quelli del 1944 e 1947; questi ultimi, benchè siano successivi agli eventi bellici, non riguardano l'exkursus che si vuole compiere. Essi costituiscono la base da cui si conduce la riflessione. È quindi un dato acquisito nel presente lavoro l'esito del dibattito svoltosi in dottrina sulla portata innovativa dei provvedimenti del 1947. Il dato acquisito è che, assegnando alla Banca d'Italia i compiti che nel 1936 erano stati affidati all'Ispettorato, il controllo bancario aveva assunto un carattere tecnico e un grado di autonomia, specie nei compiti assegnati al nuovo Organo di Vigilanza, al fine della prevenzione delle crisi bancarie. La novità era tale da minare nelle fondamenta la costruzione interventistica che poteva leggersi nei provvedimenti del 1936.

È noto che il «ridimensionamento dell'intervento pubblico» che conseguì da quel provvedimento non avvenne mediante l'ampliamento dei poteri di controllo bancario ma con un semplice trasferimento di competenze dall'Ispettorato alla Banca d'Italia. La novità non fu di poco momento poichè la Banca, in ragione della sua autonomia, cioè nell'ambito di poteri che può esercitare in via autonoma, vincolò l'azione degli intermediari mediante limiti tecnici. Eppure questa novità soffrì una non lieve limitazione. Essa si verificò con riguardo alle aziende di credito a breve termine nei confronti delle quali il «nuovo» Organo di Vigilanza ebbe subito una fascia di poteri e soprattutto il potere di imporre limiti alla concentrazione dei rischi verso ogni prestatore di credito; ma non furono della medesima intensità, come si avrà modo di riferire, i poteri che la Banca ebbe nei riguardi degli istituti a medio e lungo termine.

---

(\*) Tra gli intenti di questo lavoro vi è quello di mettere in evidenza la normativa sulla quale fondamentalmente si basa l'interpretazione storico-giuridica esposta. A tal fine, le note richiamate nel testo riferiscono solo fatti normativi che si sono succeduti nel tempo.

Essi scandiscono l'evoluzione del controllo e tuttavia non sono contenuti nei più noti provvedimenti fondamentali ma sovente sono riposti in una produzione farraginosa succedutasi nel tempo di leggi a contenuto specialistico, di disposizioni di secondo grado, di prescrizioni statutarie, che, essendo generalmente non conosciute, è sembrato utile richiamare all'attenzione del lettore. Tali note si devono in gran parte alla cortese collaborazione e particolare esperienza del dott. LUIGI FABII; le note n. 1 di pag. 12, n. 1 di pag. 15 e n. 2 di pag. 17 sono utili in questo quadro poichè chiariscono il significato che occorre dare, nel contesto degli anni '20, a soluzioni organizzative e a definizioni giuridiche.

I riferimenti dottrinari si è inteso raggrupparli in un'unica nota bibliografica.

La tesi che si intende esporre in questo lavoro è che da allora, negli anni successivi, sono intervenute modifiche normative che possono suddividersi in due distinte fasi temporali, cui corrispondono principi ispiratori fra loro contrastanti.

Per esporre compiutamente la tesi si è tuttavia reso necessario far riferimento a vicende normative e amministrative precedenti il periodo passato in rassegna, per meglio chiarire impostazioni che altrimenti sarebbero apparse oscure. La storia del nostro sistema bancario è talmente breve che è difficile, anche in un lavoro come questo, che intende occuparsi degli anni recenti, non far riferimento alle scelte originarie, poichè esse producono tuttora effetti sui comportamenti degli operatori, sul ruolo delle istituzioni.

La prima fase, individuabile nel periodo che va dal 1948 alla metà degli anni '70, è caratterizzata dall'emanazione di numerosi provvedimenti in materia di credito speciale e dall'assenza di interventi riguardanti le aziende a breve termine. Questa fase ha comportato una accentuazione degli aspetti pubblicistici, pure rinvenibili nella legge bancaria del '36, riponendo con ciò i presupposti per una interpretazione dirigistica di quest'ultima, che, come detto, si poteva ritenere non più seguibile dopo i provvedimenti del 1947.

La seconda fase, tuttora in corso di svolgimento, si configura come una reazione a quella precedente. I primi segni del cambiamento si manifestano con la riforma del credito fondiario del 1976 della quale è rimarchevole l'ottica generale dell'intento e l'obiettivo tecnico (1). Ma sono soprattutto i provvedi-

---

(1) L'articolo 11 del D.L. 13 agosto 1975, n. 376 introdusse una nuova disciplina in materia di provvista degli istituti di credito fondiario edilizio e delle sezioni per il finanziamento delle opere pubbliche stabilendo che tali enti, al fine di procurarsi i mezzi finanziari occorrenti all'esercizio della loro attività, avrebbero effettuato le operazioni di provvista sul mercato dei titoli a reddito fisso mediante l'emissione di obbligazioni con la preventiva approvazione dell'organo di vigilanza di cui all'art. 44 del R.D.L. 12 marzo 1936, n. 375, e successive modificazioni ed integrazioni.

La norma fu dettata dall'esigenza di assicurare agli istituti e sezioni interessati una maggiore flessibilità di azione e, nello stesso tempo, di consentire all'Autorità monetaria di regolare l'offerta di tutti i titoli obbligazionari in relazione alle condizioni della domanda, al fine di perseguire un'evoluzione ordinata del mercato obbligazionario.

Il provvedimento si inquadra in un processo di adeguamento della normativa sulla provvista degli «speciali» che già aveva visto, nel 1975, l'emanazione di una legge (n. 125 del 23 aprile) — concernente l'abilitazione di tutti gli istituti di credito agrario ad approvvigionarsi di mezzi attraverso emissioni obbligazionarie ex art. 44 L.B. — e che sarebbe proseguito nel tempo fino all'emanazione, nel 1981, delle leggi 10 febbraio n. 23 e 1° agosto n. 423.

L'eliminazione del principio vigente della stretta correlazione tra la massa delle operazioni attive e la massa delle operazioni passive (art. 12 del T.U. 646/1905) operata dal cennato art. 11 del D.L. 376 rese di tutta evidenza l'esigenza di una profonda revisione dell'intera architettura normativa cui si ispirava il testo unico del 1905 allo scopo di adeguare gli assetti strutturali — organizzativi, nonché quelli funzionali-operativi degli intermediari alla mutata tecnica di provvista. La legge 16 ottobre 1975, n. 492 di conversione del ricordato decreto, delegò pertanto il Governo ad emanare, su proposta del Ministro del Tesoro, un decreto avente valore di legge ordinaria che armonizzasse le disposizioni all'epoca in vigore con le norme recate dall'art. 11 citato «per assicurare alle emissioni di obbligazioni» degli enti creditizi interessati «le stesse caratteristiche e modalità delle altre emissioni obbligazionarie degli enti esercenti il credito e medio e lungo termine e per adeguare il regime giuridico dell'organizzazione e dell'attività» degli enti medesimi.

A ciò provvede il D.P.R. 21 gennaio 1976, n. 7 informato a criteri elastici ed al principio di assicurare alle Autorità creditizie ampi spazi di intervento per l'espletamento delle funzioni di controllo degli istituti in questione; di tale principio è significativa espressione l'art. 17 che, tra l'altro, attribui al Comitato del Credito la «facoltà di emanare provvedimenti di carattere generale ovvero particolare concernenti le operazioni e le altre attività» degli istituti di credito fondiario, edilizio e delle sezioni opere pubbliche.

Appare utile ricordare, in questa sede, che, nell'ambito dei processi di revisione della disciplina di vigilanza sugli istituti di credito speciale, che si sarebbero poi conclusi con l'emanazione della legge 23/81, lo schema normativo dell'art. 17 del D.P.R. 7/76 venne applicato anche agli istituti di credito agrario con un'apposita modifica dell'art. 45 del D.M. 23 gennaio 1978 (D.M. 3 aprile 1978).

menti degli anni '80 che segnano una netta inversione di tendenza. Questi ultimi sono di portata generale e riguardano sia gli istituti di credito speciale, sia le banche.

Il nuovo corso non ha il significato di una pura e semplice deregolamentazione del settore, ma consiste nella costruzione di una nuova disciplina che, accantonati i propositi dirigistici del periodo precedente, si propone invece di rafforzare l'autonomia gestionale degli intermediari e i controlli di carattere tecnico delle Autorità. I mutamenti legislativi intervenuti in questa fase chiariscono definitivamente il carattere di centralità e preminenza dei controlli tecnici che sono orientati alla stabilità e alla efficienza complessiva del sistema.

I punti centrali dell'azione degli anni recenti sono stati: una fondamentale modifica della disciplina della legge del '36 per quanto attiene al controllo sul credito speciale; l'ordinamento della banca pubblica; l'arricchimento dei meccanismi di controllo preventivo (tra i quali possono collocarsi sia la legge sulla trasparenza dell'azionariato, sia il controllo su base consolidata, sia le norme sulla professionalità dei dirigenti); il recepimento della direttiva in materia di costituzione di banche. Le innovazioni a quest'ultimo riguardo, diversamente da quelle concernenti il credito speciale, si collocano nell'ambito dei principi della legge del '36, aggiornando soluzioni di controllo sia interno, sia esterno agli intermediari. Esse tuttavia non allargano l'area degli interventi delle Autorità, ma quella, sulla quale essa si basa, dei poteri conoscitivi.



## 2. Il credito speciale.

Nell'ordinamento del credito il dualismo tra credito a breve e a prorata scadenza non si è manifestato nel tempo solo nel senso della riserva di operatività a breve, a medio e a lungo termine per distinte categorie di operatori, ma anche nel senso di un regime di controllo, diverso per campo di applicazione, intensità e finalità.

Fin dai primi anni del '900 la legislazione che riguardava il settore del credito speciale si poneva un obiettivo di politica di intervento dello Stato nell'economia. Va notato che tale obiettivo non era invece presente nei dibattiti che cominciavano a formarsi per la elaborazione di leggi sul controllo bancario e nella stessa legislazione già emanata in materia di controllo sulle Casse di Risparmio.

In effetti già negli anni precedenti il 1926 e 1936, in cui si formarono le leggi sul controllo bancario, gli interventi pubblici costitutivi di enti creditizi non a breve si ispiravano a due criteri: uno di natura tecnica, in sostanza di tecnica bancaria, in base al quale è preferibile che gli operatori si specializzino in relazione alla scadenza delle operazioni poste in essere; un altro di politica economica che postula l'utilizzo di tali enti quali strumenti di intervento dello Stato nell'economia.

Le modalità con le quali si costituirono quelle banche pubbliche chiariscono che si era affermato fin dai primi anni del secolo che non fosse opportuno assegnare ad un medesimo operatore l'intermediazione a breve e a medio e lungo termine. Il problema della liquidità si pose allora alla cultura bancaria come tra i più gravi da risolvere. Ciò era vero soprattutto nella organizzazione bancaria italiana di quel tempo, nella quale non era agevole frazionare i depositi e gli attivi, in relazione alla struttura del risparmio e degli investimenti, a causa di un'articolazione non ottimale delle singole banche e della arretratezza del mercato interbancario ed anche del sistema di rifinanziamento di ultima istanza (1).

In questo contesto, una difficoltà di rientro di una quota di crediti, accompagnata da un prelievo di depositi, avrebbe posto serie difficoltà operative. Si convenne in via di principio che la gestione sarebbe stata più complessa ove un singolo istituto avesse dovuto trasformare scadenze diverse di breve e lungo termine.

Questa linea, che anticipa gli interventi del '36 sulla banca mista, si trova, sia pure con diverse sfumature, in tutti i provvedimenti di costituzione di opera-

---

(1) Piero Sraffa, nei suoi saggi del 1922 sulla crisi e sulla situazione delle banche italiane, segnalava anche aspetti di natura reale. Egli rilevava che non bisognava perdere di vista «non solo le richieste di un'industria di recente formazione, ma anche le condizioni economiche dell'Italia e la stretta interdipendenza tra i depositi e i prestiti delle banche. Il primo ostacolo a tale soluzione è che in Italia la quantità di veri effetti commerciali è molto piccola, e assolutamente insufficiente alle necessità delle banche. Questa è una vecchia verità affermata trent'anni fa dal Prof. Pantaleoni, ed è ancor oggi valida. Il grande sviluppo del commercio, che solo può dare l'avvio a un flusso abbondante di tali effetti, in Italia non c'è, e questo è ben noto. Questo stato di cose è il risultato di una varietà di cause come la preponderanza dell'agricoltura e la conseguente possibilità di cui gode una larga parte della popolazione, di sostentarsi quasi senza ricorrere agli scambi; la mancata divisione del lavoro tra industriali e commercianti, e soprattutto il fatto che il commercio estero, che dà origine al più largo volume di effetti commerciali, è finanziato da altri paesi».

tori pubblici dal 1900 al 1936 e negli interventi assunti per disciplinare singoli comparti del credito non a breve (1).

Sotto quest'ultimo aspetto, rileva un altro indirizzo di disciplina che da allora divenne un carattere costante dell'ordinamento del credito speciale: quello di assegnare a ciascun operatore un solo campo di azione seguendo una soluzione mono-operativa che ha avuto la conseguenza di frammentare l'organizzazione in enti che possono operare solo nel fondiario e nell'agrario o nell'industria o nelle opere pubbliche (2). Il convincimento era sempre il medesimo: più semplice è la struttura, più si riducono i problemi di gestione, tanto più semplice è il controllo interno dell'ente. Tale controllo interno poteva supplire alla «vigilanza», in assenza di un organo esterno a ciò deputato.

Il problema della liquidità fu risolto definitivamente in alcuni settori mediante il sistema delle cartelle, secondo il quale l'ente non rischia effettuando previsioni di investimento; non si procura cioè il risparmio in relazione agli investimenti programmabili, ma dopo aver trovato il cliente lo finanzia collocando sul mercato i titoli che rappresentano il frazionamento di quel credito e quindi l'ente creditizio «si rifinanzia» esso stesso (3).

---

(1) Ciò è vero anche per quei casi, invero limitati, in cui ad istituti di credito speciale vengono attribuite sin dall'impianto legislativo originario, capacità operative congiuntamente nel medio/lungo termine e nel breve termine. Un esempio significativo in tal senso è costituito dalla legge 5 luglio 1928, n. 1760 sull'ordinamento del credito agrario che tali capacità riconosceva agli istituti ivi disciplinati. Infatti, non essendo, comunque, prevista da detta legge la possibilità per questi ultimi di provvedersi di fondi attraverso la raccolta di depositi, mancavano i presupposti perchè essi potessero realizzare fenomeni di trasformazione di scadenze in senso opposto (raccolta oltre il breve impiegata a breve) in quanto gli istituti di credito agrario all'epoca abilitati a ricorrere alla emissione di titoli dovevano avvalersi della tecnica delle cartelle fondiari ovvero (Consorzio nazionale per il credito agrario di miglioramento) non erano abilitati all'esercizio del credito a breve termine.

In questa sede si ritiene di sottolineare come la normativa del '28, sul credito agrario, ancorchè nell'ambito dei limitati modelli finanziari allora noti, fosse estremamente carente poichè, da una parte, realizzava una sorta di doppia intermediazione «ante litteram» e, dall'altra, poneva condizioni operative di obiettiva difficoltà, via via aggravatesi nel tempo fino ai cambiamenti del 1975 con l'emanazione della ricordata legge 125 che, come detto, diede inizio ad un processo di riordino dell'intera disciplina della raccolta degli intermediari in questione proseguito con le leggi 23/81 e 423/81, pure ricordate.

(2) Una pur sommaria rassegna della legislazione che ha interessato il comparto, consente di rilevare che il criterio indicato nel testo viene costantemente seguito non solo con riferimento ai grandi settori economici in cui può articolarsi il sistema produttivo, ma anche con riguardo a comparti più specifici e ristretti, con conseguenti ulteriori segmentazioni del mercato del credito. Così, per fare qualche esempio, gli operatori impegnati nel settore del credito fondiario ed edilizio non vengono abilitati ad operare direttamente in settori affini, ma presso di essi si fa luogo alla creazione di apposite sezioni con autonomia patrimoniale ovvero vengono costituiti enti ad hoc (si veda il D.L. 16 giugno 1938, n. 1150 in materia di credito teatrale, cui seguì la legge n. 800 del 14 agosto 1967 che costituì un'apposita sezione della Banca Nazionale del Lavoro, ed ancora la legge 11 marzo 1958, n. 238 concernente la costituzione presso gli enti di credito fondiario di sezioni per il finanziamento delle opere pubbliche e la legge 24 dicembre 1957, n. 1295 concernente l'Istituto per il credito sportivo, originariamente abilitato ad operare solo con enti pubblici). Lo stesso accade nell'ambito del sistema di credito industriale, dove, sempre a titolo di esempio, evidenza autonoma viene attribuita al credito minerario con la costituzione di una sezione presso il Banco di Sicilia (R.D.L. 25 marzo 1927, n. 435) e, più avanti nel tempo, al credito navale, con la costituzione di altra apposita sezione presso l'IMI (R.D.L. 2 giugno 1946 n. 491).

In aggiunta a ciò emerge la tendenza di frazionare il mercato anche con riferimento a particolari qualificazioni giuridiche soggettive dei prenditori del credito, come accade con i provvedimenti sul credito alla cooperazione (D.L.C.P.S. 15 dicembre 1947, n. 1421) sul credito all'artigianato (L. 25 luglio 1952 n. 949) sul credito alla media e piccola industria (Leggi 22 giugno 1950 n. 445 e 949/52).

(3) L'esempio più significativo del tipo di operatività in questione è dato dal già ricordato credito fondiario, settore nel quale, prima della riforma del 1976, vigeva il sistema dell'erogazione dei mutui in cartelle soggette, nel tempo, a tutte le vicende dell'attivo (nel senso che, ad esempio, il rimborso anticipato dei mutui impegnava gli enti a sterilizzare le cartelle a suo tempo emesse in corrispondenza). Il fondiario non era tuttavia l'unico settore disciplinato in tale guisa: norme analoghe sono rinvenibili anche con riferimento al sistema del credito agrario, inizialmente nel R.D. 30 dicembre 1923 n. 3139 e successivamente nel sistema della già menzionata legge 1760/1928, con riferimento al Consorzio nazionale per il Credito Agrario di Miglioramento (L. 30 maggio 1932, n. 805) nonché in altri comparti similari quali quello turistico e alberghiero.

Sul piano della disciplina statutaria di questi enti emergono tre elementi: la proprietà è pubblica; gli organi di amministrazione sono di nomina governativa; gli scopi sono limitati alla destinazione del credito per singolo settore (1).

Il secondo criterio di utilizzare gli istituti di credito speciale quali strumenti di intervento statale nell'economia, si desume fondamentalmente dalle decisioni di riservare l'attività di credito a medio e lungo termine ad enti dell'apparato pubblico. Inoltre la nomina degli amministratori e lo stesso controllo sugli enti, che è un controllo di merito, sono affidati agli organi della Pubblica Amministrazione preposti al governo del settore economico nel quale gli enti operano (2).

Si dovette certamente constatare la carenza di operatori e l'esigenza di porvi rimedio, ma in luogo di agire favorendo la compresenza di operatori pub-

---

(1) Non mancano casi in cui questi elementi sono oggetto di regolamentazione diretta da parte delle leggi medesime, specie per quanto concerne gli assetti proprietari e le nomine in seno agli organi amministrativi e di controllo.

In questo senso possono citarsi, tra gli altri, il R.D.L. 1627/1919 concernente il CREDIOP; la legge 1581/1932 istitutiva dell'IMI; la legge 623/1959 che, in un contesto incentivante, prevede la partecipazione dello Stato al capitale di alcuni Mediocrediti; la legge 298/1953 disciplinante i c.d. istituti speciali di credito meridionali, ISVEIMER, IRFIS e CIS. Altra disciplina particolarmente significativa a questo riguardo è rinvenibile nella legge, più volte menzionata, sul credito agrario (1760/1928) nella quale, infatti — in aggiunta alle norme concernenti la partecipazione al capitale degli istituti di credito agrario, nonché a quelle relative alla nomina di organi di vertice e di taluni amministratori da parte della Pubblica Amministrazione — figuravano disposizioni in base alle quali agli enti dell'apparato pubblico venivano affidati compiti di indirizzo, coordinamento ed integrazione dell'attività creditizia svolta nel settore da altri enti, eventualmente autorizzabili all'esercizio della speciale forma di credito; circostanza questa che sembra sottolineare ulteriormente per gli enti pubblici la fisionomia di soggetti assegnatari di compiti specifici da parte dello Stato. Così, l'art. 14 della citata legge, non ancora espressamente abrogato, recita: «Sono incaricati di coordinare, indirizzare e integrare l'azione creditizia degli enti ed istituti locali a favore dell'agricoltura nelle zone appresso indicate, i seguenti istituti .....

Nell'ambito della normativa di legge che ha interessato la disciplina degli assetti interni degli enti creditizi, appare utile soffermarsi, tra gli altri, sul R.D.L. 2 settembre 1919 n. 1627 istitutivo del CREDIOP e sulla legge 15 dicembre 1932, n. 1581 istitutiva dell'IMI. Il primo perché offre lo spunto per segnalare, incidentalmente, che occorre attendere il 1981 — con l'emanazione della legge «23», nella parte in cui modifica proprio l'ordinamento di CREDIOP — per assistere ad un mutamento di tendenza del legislatore che, rinunciando alla disciplina legislativa, affida la regolamentazione degli assetti organizzativi ed ordinamentali dell'ente allo statuto; il secondo perché, nell'ambito di tutti i provvedimenti che in qualche misura hanno disciplinato i singoli enti creditizi, è tra i più significativi: la normativa in esso contenuta irrigidisce infatti tutti gli aspetti dell'attività dell'ente, dalla definizione dell'attivo alle forme del passivo ed alle particolari garanzie previste, dalla composizione del capitale e degli organi alle norme garantistiche in materia di riparto degli utili ai partecipanti. La ripetuta legge 1581/1932 all'art. 12 stabilisce che «Lo Stato garantisce agli enti partecipanti l'assegnazione di cui al n. 2 (5% sul capitale versato). Per tale guisa, quando non vi sia utile, o quando, dopo effettuato l'accantonamento del 20 per cento a favore della riserva di cui al n. 1, gli utili netti non fossero sufficienti alla distribuzione del 5 per cento agli enti partecipanti, la somma necessaria sarà anticipata dallo Stato, salvo rivalsa verso l'Istituto sull'eccedenza di utili contemplata nel n. 3, che venisse a risultare dai bilanci degli esercizi successivi».

Ulteriore richiamo in questo contesto va fatto ad esempio alle disposizioni che hanno disciplinato l'Istituto Nazionale di credito per la cooperazione e annessa Sezione di Credito Fondiario (R.D.L. 2 dicembre 1923, n. 2688); l'Istituto di credito per gli impianti di pubblica utilità (R.D.L. 20 maggio 1924, n. 731); l'Istituto di credito navale (R.D.L. 5 luglio 1928, n. 1817); la Sezione di credito alla cooperazione della Banca Nazionale del Lavoro (D.L.C.P.S. 15 dicembre 1947, n. 1421); la Sezione per il finanziamento delle medie e piccole industrie della Banca Nazionale del Lavoro (D.L. 15 dicembre 1947, n. 1419).

(2) Cfr. il R.D.L. 1561/1937 sul credito turistico-alberghiero e il D.L. 1150/1938 sul credito teatrale, i quali prevedevano competenze del Ministero della cultura popolare, il R.D.L. 1817/1928 sul credito navale, che attribuiva compiti specifici al Ministro delle Comunicazioni; la L. 1581/1932, concernente l'IMI, che alle competenze del Ministro delle Finanze affiancava quelle del Ministro per le corporazioni; il R.D.L. 3148/1923 sull'ICLE, che affidava la vigilanza al Ministro per gli Affari Esteri.

Del resto, tracce di questo originario assetto ordinamentale sono rinvenibili nella stessa disciplina vigente, la quale, per taluni atti o provvedimenti concernenti alcuni speciali, prevede ancora il concerto dell'Autorità monetaria (Ministro del Tesoro) con Autorità di altri settori (per esempio per l'approvazione delle modifiche statutarie dei Mediocrediti) è previsto il concerto del Ministro dell'Industria, per quelle della Sezione di credito turistico della Banca Nazionale del Lavoro il concerto del Ministro del Turismo, ecc.), nonché la presenza nei consigli di amministrazione di rappresentanti dei ministeri responsabili dell'andamento del settore e di rappresentanti di parti sociali.

blici e privati, la scelta fu quella di voler mantenere nell'area pubblica un settore che, con ragione, si riteneva centrale per l'economia ai fini della creazione di una struttura produttiva, del miglioramento dell'industria agraria, dell'infrastruttura pubblica (1). La scelta fu di senso opposto a quello che aveva suggerito Einaudi: «Poichè non è mio compito formulare un piano compiuto di prov-

---

(1) A questo riguardo, sul *piano dottrinario*, si vedano in particolare le considerazioni di Mario Mazzucchelli nei suoi articoli apparsi sulla Rivista Bancaria: «Per il mercato delle obbligazioni» e «Lo Stato e le obbligazioni industriali» del 1924. L'autore parte dalla constatazione che esisteva un ampio mercato di titoli di Stato che rendeva agevole l'indebitamento del Tesoro.

«La democratizzazione dei titoli di Stato, la facilità del loro collocamento ... hanno fatto sì che l'Italia, malgrado la sua relativa scarsità di capitali, potesse e possa godere di tassi di interessi, per i suoi titoli di Stato, più moderati di altri Paesi, trovantisi nelle sue condizioni di ricchezza, di quantità assoluta di risparmio e di importanza di ricorso al credito. Un mercato simile costituisce una grandissima forza per lo Stato ... ma le fortune di un Paese, e tanto più di un Paese fondamentalmente povero di ricchezze naturali quale è l'Italia, non possono limitarsi al bene dello Stato a meno di fare dello Stato una statolatria, ammorbante e deprimente. .... Le fortune dipendono altresì dal fiorire delle economie private.

«In questo campo l'Italia non registra agevolazioni quali nel campo dei titoli di Stato.

«Industrializzazione e miglioramento agricolo, opere pubbliche o semipubbliche o comunque di interesse collettivo, industrie propriamente dette e commerci, si sviluppano a furia di sforzi individuali, con un consumo intenso di energie per il lavoro di cercar capitali, distogliendone correlativamente dal compito della produzione.

«Se ne è concluso che l'Italia difetta di capitali per i suoi bisogni. .... Non difetto di capitali, ma difficoltà di attirarli è ciò che affatica chi vuol lavorare.

«L'Italia ha, è pur vero, una organizzazione bancaria sviluppatissima, ma non è il compito della banca di finanziare le richieste di crediti a lungo respiro o di farsi direttamente o indirettamente agricoltora, bonificatrice, industriale, costruttrice od idroelettrica. ... Benissimo ed a gran ragione fu osservato dall'alto che è d'uopo liberare le Banche dai finanziamenti a lunga scadenza. Ma non solo le Banche, anche un pò le Casse di Risparmio.

«Non si scorge alcuna ragione perchè anche in Italia un mercato largo delle obbligazioni non debba stabilirsi; anzi la insuperata facilità di assorbimenti di titoli di Stato sembra essere il miglior presupposto e la più buona preparazione per avere un mercato amplissimo per le obbligazioni.

«Finora si sono emesse le obbligazioni individualisticamente, Società per Società, in quantità talvolta minime, tal'altra medie e rarissime di una certa importanza, sempre senza alcun nesso fra di loro.

«A questo riguardo è da osservare che per formare un mercato occorrono emissioni non sporadiche, saltuarie, variabilissime, ma il più che sia possibile di pochi tipi, di quantità notevoli e succedentesi a intervalli di tempo, così da non lasciar mancare «l'alimentazione».

«... Tutto ciò non si può ottenere che riunendo in un «consorzio» o sindacato tutte o parecchie fra le aziende emittenti o, ciò che è assai più agevole e non urta le suscettibilità personali (sempre il massimo fra gli ostacoli!), promuovendo l'istituzione di un Ente finanziatore tipo Credito Fondiario e tipo Banche per imprese elettriche, ecc. estere.

«Un Ente o Società (meglio Società) simile potrebbe, emettendo in proprio nome le obbligazioni, finanziare poi le imprese singole prendendosi tutte quelle garanzie atte ad assicurare il servizio delle obbligazioni».

Fin qui è esposto lucidamente lo schema tecnico di un ente bancario il quale si indebita mediante emissioni di obbligazioni; è cioè orientato alla raccolta di risparmio da erogare per investimenti di non breve durata. La creazione di un mercato delle obbligazioni bancarie facilita la raccolta a medio termine da parte dell'industria.

La presentazione è meno completa per quanto riguarda la natura pubblica dell'ente; i privilegi che ad esso vanno accordati. Non traspare cioè la ragione per la quale non si favorisce un ente privato avente le medesime caratteristiche tecniche.

«... L'Istituto o gli Istituti (ma non troppi) da crearsi dovrebbero avere la facoltà solita di emettere obbligazioni per dieci volte almeno il proprio capitale, oltre quelle obbligazioni in rappresentanza della quota coperta da eventuali sovvenzioni di Stato o di Enti pubblici.

«Il capitale dell'istituto servirebbe di garanzia, ma altresì nei primi anni servirebbe, mediante opportuna azione, ad assicurare la formazione del mercato delle obbligazioni, andando, una volta costituito il mercato, che poi camminerebbe da sè, ai suoi scopi più diretti.

«Le obbligazioni emesse dall'Istituto o dagli Istituti dovrebbero godere delle agevolazioni fiscali indispensabili, sia a rendere nel fatto (ma non in diritto) obbligatorio, in forza della convenienza economica, il ricorso delle aziende bisognose all'Istituto, sia e più ancora per stimolare, col necessario afflusso di capitali, l'attrezzamento economico del Paese».

Emergono a questo punto alcuni intenti programmatori.

«Se si preferisce, e sarebbe davvero preferibile, almeno nei primi anni, l'Istituto unico (che sarebbe allora bene non avesse la sede direttiva in Roma, pur tenendovi, se così si vuole, la sede legale), esso dovrebbe od avere tante Sezioni o, quello che più importa per il pubblico investitore, emettere le obbligazioni in tante sezioni o serie quanti sono i rami di attività consentitigli; e cioè serie di obbligazioni idroe-

vedimenti legislativi, mi limiterò a riassumere le logiche conseguenze delle premesse fin qui fatte. La deduzione precipua è che il legislatore non debba creare l'istituto o gli istituti di credito industriale; sibbene limitarsi a porre le norme, rigorose e precise, regolatrici del credito industriale. Potranno esercitarlo quegli istituti nuovi i quali vogliano appositamente fondarsi o quei vecchi i quali fondino una sezione speciale all'uopo. L'istituto o gli istituti si fonderanno nei luoghi dove maggiormente ne sarà sentito il bisogno, ad opera di banche ordinarie, di casse di risparmio, di federazioni di questi enti, o per creazione di un gruppo di capitalisti privati. Non vedo perchè lo Stato, quando abbia disciplinato l'emissione delle cartelle e si sia riservata la sorveglianza già normale per gli isti-

---

#### *Segue Nota*

lettriche, termoelettriche, serie di obbligazioni di bonifica, di rimboschimento, di miglorie, di irrigazione, serie ferroviaria, tramviaria, telefonica, portuale, ecc.

«Per il momento è forse da lasciare in disparte il ramo delle industrie manifatturiere (siderurgiche, meccaniche, tessili, ecc.) ed è da concentrarsi il lavoro solo per le imprese di interesse collettivo, semi-pubblico, ossia di «public utilities» (di utile pubblico) come le classificano gli americani perchè queste imprese sono di necessità fondamentale e per non voler troppo abbracciare in un sol tempo, guastando, col troppo, il buono. A tacere che le industrie manifatturiere comportano un rischio ed una speculabilità che è prudente non vengano affrontati da un Istituto che sorge sotto l'egida e coi favori fiscali e legali dello Stato, almeno fintantochè la cultura economica e finanziaria generale del Paese non si sia maggiormente affinata e le industrie manifatturiere non abbiano ritenuto conveniente accettare, per emettere obbligazioni colla garanzia morale dell'Istituto e con facilitazioni tributarie, un adeguato controllo dell'Istituto».

Non meno interessante è l'altro articolo che Mazzucchelli scrive sulla rivista *Bancaria*, qualche mese dopo aver scritto il primo, intitolato «Le obbligazioni industriali». Egli dichiara che le sue idee hanno trovato esecuzione per opera di Beneduce, al quale in definitiva si deve la costituzione dell'Istituto di credito per le imprese di pubblica utilità, la cui gestione fu affidata al Consorzio di credito per le opere pubbliche: «scopo dell'Istituto è di emettere obbligazioni per copertura dei crediti (mutui) ipotecari che esso ha facoltà di dare ai concessionari da parte dello Stato, delle province e dei grandi comuni, per l'esecuzione e trasformazione delle opere concesse.

«Si tratta in sostanza, del finanziamento a mezzo di obbligazioni di tutte le aziende di «pubblica utilità», quali le imprese idro oppure idro e termo - elettriche, di acquedotti, di canali, di irrigazione, di telefoni, di strade ed altresì di ferrovie e tramvie e, insomma, di tutte le aziende che compiono opere, per la cui esecuzione è necessaria una concessione, con dichiarazione di pubblica utilità, da parte sia dello Stato che degli enti locali».

*Sul piano legislativo* si consideri che, in taluni casi, al di là dell'«indizio» offerto dall'appartenenza dell'ente all'area pubblica, l'intento di attribuire funzioni strumentali agli intermediari è rinvenibile anche nelle previsioni normative con le quali si riconoscono solo a tali enti particolari agevolazioni statali di tasso per le operazioni creditizie dagli stessi effettuabili. Emblematici in tal senso appaiono, per esempio, sin dagli anni venti, il R.D. 3139/1923, già citato, in materia di credito agrario, nonché il R.D.L. 19 giugno 1924, n. 1125 concernente finanziamenti «ad invalidi di guerra rurali».

In qualche misura correlate alle funzioni in tal modo attribuite a detti intermediari sono le norme che, sul lato del passivo, approntano una serie di guarentigie a favore delle forme di provvista, quali la stanziabilità in anticipazione presso la Banca d'Italia delle obbligazioni, la loro quotazione di diritto presso le borse valori, la possibilità che tali titoli possano essere sottoscritti da enti assicurativi e previdenziali, ed ancora, la garanzia dello Stato nel pagamento degli interessi e la possibilità di ricorrere ad istituti di rifinanziamento (si vedano, tra gli altri, il D.L. 244/46, la L. 298/53, il D.L.L. 416/44, la L. 717/65, la L. 949/52, ecc.). Anche sul lato dell'attivo non mancano disposizioni che lasciano trasparire la preoccupazione del legislatore di garantire il recupero dei crediti: tra queste si possono ricordare le norme concernenti l'istituzione di un fondo interbancario di garanzia per le operazioni di credito agrario (L. 454/1961) nonché, nel settore industriale, il D.L.L. 1 novembre 1944, n. 367 e successive modificazioni e integrazioni che prevede il privilegio legale su impianti, macchinari, ecc. delle imprese finanziate.

Occorre rilevare, al riguardo, che talune delle leggi che si sono susseguite nel tempo per la disciplina degli interventi creditizi a sostegno dei diversi comparti dell'economia, da un punto di vista formale, sembrano discostarsi dall'applicazione dell'enunciato criterio di strumentalizzazione degli enti creditizi; ma le novità appaiono di scarso rilievo.

Così, se si guarda alla più volte ricordata legge sul credito agrario, si rileva che, accanto agli operatori pubblici, vengono ammessi ad intervenire anche soggetti privati; lo stesso può osservarsi con riferimento a talune leggi incentivanti (per es. il T.U. 28 aprile 1938, n. 1165 sull'edilizia economica popolare).

A ben vedere, però, lo scostamento dal cennato criterio è solo apparente ove solo si rifletta sul punto che, come precisato dianzi, nel sistema originario della legge sul credito agrario il ruolo degli «altri enti» era un ruolo «gregario» rispetto a quello dei c.d. «istituti speciali» e che nel sistema delle leggi incentivanti tutti gli enti creditizi che vi vengono incardinati finiscono con l'essere assegnatari di compiti della Pubblica Amministrazione.

tuti congeneri, debba impedire che liberamente sorgano quanti enti saranno richiesti dal bisogno».

Sotto questo profilo, sono momenti significativi della storia delle nostre istituzioni bancarie il Testo Unico del 1905 e il relativo regolamento di esecuzione con i quali furono disciplinati gli istituti di credito fondiario con la previsione dei modi di costituzione, della competenza territoriale e di forme tecniche vincolate di operatività; il complesso delle leggi costitutive degli «agrari», poi raccolte nel Testo Unico del 1928, e più ancora la costituzione e i ruoli assegnati al CREDIOP nel 1919, all'ICLE nel 1923, all'ICIPU nel 1924, all'INCE nel 1920, alle Sezioni con personalità giuridica costituite in quegli anni presso alcune banche e soprattutto all'IMI nel 1931 (1).

Tutto conferma che era stato prodotto un sistema unitario assolutamente coerente con il principio, sopra illustrato, della separazione del credito a breve da quello a medio e lungo termine e con la concezione, nel frattempo definitivamente maturata, che vedeva negli «speciali» degli enti strumentali dello Stato, o «parastatali» secondo una nomenclatura dell'epoca, per il conseguimento degli obiettivi di politica economica (2).

---

(1) Si vedano in proposito i discorsi di Mussolini in occasione della costituzione dell'IMI: «considerare l'Istituto Mobiliare Italiano come un mezzo per avviare energicamente l'economia italiana verso la fase corporativa, è esatto, e cioè a un sistema che rispetta fundamentalmente la proprietà privata e l'iniziativa privata, ma che vuole anch'essa dentro lo Stato che solo può, l'una e l'altra, proteggere, vivificare» (cfr. Mussolini Opera Omnia XXV, pagg. 64-65); si confrontino anche i commenti dei giornali politici importanti riportati da Ernesto Cianci nel suo volume «Nascita dello Stato imprenditoriale in Italia» Milano 1977 pagg. 157-158, nei quali tra l'altro si afferma che l'ente, cioè l'IMI, è sicuramente parastatale e che esso avrebbe avuto il compito di convogliare il risparmio verso i migliori scopi produttivi della nazione.

(2) Sul significato dell'espressione «ente parastatale, si veda in particolare Federico Danesi «Gli Istituti di credito parastatali in Italia» Zanichelli, Bologna 1933. Egli definisce nei termini seguenti la natura e i caratteri dell'ente parastatale.

«L'intervento dello Stato nella produzione economica ha luogo soltanto quando manchi o sia insufficiente l'iniziativa privata o quando siano in giuoco interessi politici dello Stato. Tale intervento può assumere la forma del controllo, dell'incoraggiamento o della gestione diretta .

«Non, dunque, la tendenza ad un regime di economia di Stato. Tra questa e l'assenteismo liberale, il Fascismo ha scelto una posizione intermedia, nella quale vengono a realizzarsi le logiche premesse per far luogo alla gestione parastatale.

«E' evidente, del resto, che la forma del controllo e dell'incoraggiamento (partecipazione) può più concretamente attuarsi attraverso la costituzione di enti pubblici parastatali.

«Se, tenendo presenti queste considerazioni, tentiamo pertanto una formulazione, sia pure incompleta, dei caratteri distintivi degli enti pubblici ai quali possa attribuirsi la denominazione di parastatali ci sembra che tali dovrebbero considerarsi quelli: a) che sono costituiti dallo Stato, e non semplicemente riconosciuti, intendendosi per costituzione anche la trasformazione di enti già preesistenti; b) che perseguono fini pubblici già compresi tra i fini dello Stato o che lo Stato nella sua nuova essenza fascista, assume fra i propri fini investendone il nuovo ente; c) che hanno carattere nazionale: un ente, pur con altre caratteristiche sopra indicate, che opera soltanto in una zona territoriale dello Stato, non opera «accanto allo Stato», non sta «presso lo Stato» e non potrà quindi essere designato parastatale (può richiamarsi la distinzione di enti paraprovinciali, paracomunali, ecc. fatta da taluni giurispubblicisti); d) che sono soggetti a un controllo di merito da parte dello Stato e non a semplice controllo di legittimità; per cui lo Stato, a mezzo dei suoi organi, valuta la convenienza, l'opportunità degli atti che compie l'ente e non solo nei confronti propri; e tale valutazione talora non si esplica in forma di sindacato, cioè di controllo sull'atto compiuto, ma di concorso dello Stato alla formazione dell'atto; e) i cui organi direttivi sono completamente o prevalentemente di nomina governativa.

«E s'intende che queste caratteristiche debbono essere coesistenti, almeno nella parte più essenziale.»

Tra gli enti parastatali il Danesi non dubita che vadano ricompresi l'Istituto Mobiliare Italiano, il Consorzio di Credito per le Opere Pubbliche, l'Istituto di credito per le imprese di pubblica utilità, il Consorzio Navale per il credito agrario di miglioramento, l'Istituto per il credito navale, tutte le sezioni costituite presso le banche pubbliche.

### 3. I crediti speciali nel sistema normativo del 1936-1947

Va detto che la descritta costruzione degli speciali passò inalterata attraverso i provvedimenti del 1926, i quali sottoposero al controllo pubblico le banche e prevedero limiti alla concentrazione del loro rischio, stabilendo un principio, in base al quale, salvo deroga rilasciabile caso per caso dalla Banca d'Italia, «il fido che può concedersi da una singola azienda di credito ad uno stesso obbligato non dovrà superare il quinto del capitale versato e delle riserve» (art. 16 RDL 6 novembre 1926, n. 1830).

Essi non disciplinarono la vigilanza sugli speciali: il controllo per questi operatori era già interno alla gestione; le regole tecniche volte a prevenire la concentrazione del rischio avrebbero dovuto cedere di fronte a fini esterni (1); la liquidità non poneva problemi in relazione alla combinazione prescelta tra operazioni del passivo e operazioni dell'attivo.

Anche il disegno più organico del 1936 non intaccò questa difformità di controlli. È noto che i provvedimenti del '36 dedicarono pochi articoli al settore degli speciali. Va anche ricordato che il problema era semmai di ridurre o eliminare gli investimenti a medio e lungo termine nelle banche miste, impegnate nel finanziamento industriale; gli speciali già operavano secondo il principio appunto della specializzazione temporale. L'obiettivo di unificazione era limitato e lo si poté realizzare attraverso l'emanazione di poche norme che da una parte erano intese a saldare e incardinare nell'Ispettorato, poi nella Banca d'Italia, le aree di intervento ispettivo nei confronti di tutti gli enti e, dall'altra, ponevano l'accento sulla regolazione del mercato finanziario, con il quale doveva essere compatibile l'indebitamento di queste istituzioni (2).

Ma è rilevante ciò che non si fece. All'organo tecnico non fu conferito alcun controllo sulla costituzione degli enti; non gli fu assegnato alcun potere di intervento in materia di concentrazione dei rischi; non gli si consentì di intervenire sulla gestione per prevenire fenomeni di crisi; non si prevede la possibilità che questi enti fossero sottoposti a liquidazione (3).

---

(1) Un esempio emblematico di normativa che, in funzione del perseguimento di obiettivi di politica economica, finiva con l'influire, in via di fatto, sui limiti della concentrazione del rischio, anche superando le regole di controllo prudenziale, è dato dalla legge 623/1959 che prevedeva i limiti massimi di importo dei finanziamenti, aumentabili su delibera di un apposito Comitato interministeriale e concedibili dagli istituti anche in deroga ad altre limitazioni legislative e statutarie.

(2) È noto che la legge del '36 dedicava alla disciplina della raccolta del risparmio a medio e lungo termine il Titolo VI composto di 7 articoli; di questi solo 3 riguardavano il controllo sugli intermediari a medio e lungo termine. L'art. 41 deferiva al Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio le attribuzioni che leggi precedenti avevano attribuito a singoli ministeri. L'accentramento nel Comitato soddisfaceva l'esigenza dell'unicità dell'autorità di controllo. Ma i poteri che venivano in tal modo trasferiti atenevano per lo più a materia organizzativa di costituzione, modificazione degli statuti che le leggi istitutive dei singoli enti, ovvero di categorie di enti, avevano previsto e rimesso a diversi ministeri. Poiché non vi erano in quelle leggi disposizioni di controllo prudenziale, il Comitato non assumeva, attraverso l'accentramento di funzioni, poteri di tale natura.

L'art. 42 rimise alla Banca d'Italia il controllo cartolare e ispettivo sugli enti; estese agli amministratori e sindaci l'applicazione dell'art. 38 per le obbligazioni nascenti tra essi e gli istituti; rese applicabile a detti enti la procedura di amministrazione straordinaria per gravi irregolarità e gravi perdite.

L'art. 44 stabilì che gli aumenti di capitale e le emissioni di obbligazioni degli istituti dovevano ottenere la preventiva autorizzazione della Banca d'Italia. Questa poteva apparire come una previsione di controllo preventivo: aveva in realtà la finalità di regolare l'attività complessiva degli enti sotto il profilo finanziario.

(3) L'art. 2 del R.D.L. 6 novembre 1926, n. 1830, nel confermare le disposizioni di legge vigenti nei confronti degli istituti di credito agrario e degli altri enti che, per leggi speciali erano sottoposti a vigilanza del Ministero dell'Economia Nazionale, stabilì che comunque i medesimi avrebbero dovuto osservare, tra l'altro, le norme ivi dettate a proposito della misura del fido concedibile ad uno stesso obbligato.

Vi sono state letture che hanno attribuito questa diversità di regime ad un privilegio che sarebbe stato accordato alle forze finanziarie presenti in questi istituti all'epoca della formazione della legge, le quali sarebbero state le vere vincitrici dei contrasti che si determinarono in quel periodo.

A ben vedere le cose non stanno così o, per lo meno, quella si rivelò nel tempo una vittoria di Pirro; sugli enti gravava un controllo in termini di organizzazione interna molto più pesante di quello esterno e successivo immaginato per gli operatori a breve. Questa ingerenza si rileva in particolare per le nomine degli amministratori che erano prevalentemente di estrazione governativa, di modo che la gestione era in grado di rispondere, senza condizionamento di vincoli tecnici, direttamente all'apparato pubblico governativo. In qualche caso il cumulo di cariche agevolava le competenze accentrate di comando.

Il legislatore del '36 non modificò questa struttura, la fece propria e così, lungi dal consentire privilegi di esenzione dal controllo, confermò l'opzione già presa, secondo la quale le scelte allocative di quegli enti potevano essere controllate.



#### 4. I provvedimenti del dopoguerra.

Gli anni dell'immediato dopoguerra mutarono solo parzialmente la disciplina del settore. Furono costituiti alcuni operatori privati e questi furono sottoposti non solo al Titolo VI ma anche al Titolo V della legge del '36 e cioè alla disciplina del controllo preventivo analogamente alle aziende di credito a breve termine (1).

Ma il filone di pensiero che si era sviluppato nei decenni precedenti di riferire questo settore allo Stato trovò ulteriori affermazioni. Furono costituiti l'I-SVEIMER, il CIS, l'IRFIS, aventi capitale e natura pubblica; anche per essi si richiamarono i Titoli V e VI della legge, ma non per il controllo sulla concentrazione del rischio che non fu assegnato alla Banca d'Italia, ma al CICR, cioè all'organo politico dell'apparato di controllo (2). Si prevede così un uso strategico dell'autorizzazione per impegnare gli istituti su programmi decisi in sede governativa. Può forse cogliersi nelle disposizioni di quel periodo un intento di distinguere tra operatori privati ed operatori pubblici; ai primi, che tuttavia rappresentano una quota largamente minoritaria del settore, si lasciano spazi di imprenditorialità ed autonomia che per i secondi potevano essere ridotti in base ad una specifica disciplina di controllo.

In definitiva, la sistemazione del dopoguerra non intaccò il quadro dipinto nella legislazione del '36 nel quale il settore creditizio era distinto in due immagini; l'unica cornice dava all'opera i caratteri di un dittico. E sulle due immagini si continuò a disegnare negli anni successivi con colori diversi in modo che in quella che raffigurava il settore degli speciali si rafforzavano i toni della specialità in funzione del dirigismo più marcato.

---

(1) Il D.L.C.P.S. 370/1946, coevo alla costituzione della prima delle «Società per azioni», la Mediobanca, dispose che agli istituti ed enti non compresi fra quelli indicati nell'art. 41 del R.D.L. 12 marzo 1936, n. 375, e successive modificazioni, che risultassero costituiti alla data di entrata in vigore del decreto o che si costituissero successivamente con lo scopo della raccolta del risparmio a medio o a lungo termine, fossero applicabili le disposizioni dei titoli V, VI, VII e VIII del predetto R.D.L. 375/36 e successive modificazioni.

Di fatto, si osserva come il citato provvedimento realizzasse una dicotomia nel regime di vigilanza cui venivano sottoposti gli istituti a medio o lungo termine allora esistenti, ulteriormente accentuata, in prosieguo di tempo, a causa di nuove leggi che, istituendo altri enti, ne prevedero in tutto o in parte uno specifico regime di vigilanza.

Talune di tali leggi, in particolare, dichiaratamente sottoposero gli enti dalle stesse disciplinati al controllo ex art. 41 L.B. senza richiamare il titolo V della stessa legge (si veda per es. la legge 949/52 su Mediocredito Centrale).

(2) La legge 298/1953, disciplinante tali istituti, attribuì al CICR, oltre ai poteri sulla concentrazione dei rischi, specifiche attribuzioni su diverse altre materie, tra le quali quella delle partecipazioni assumibili, nonché, in generale, quella concernente i criteri di massima sui tipi di operazioni eseguibili e sulla loro durata. Nella specifica materia della concentrazione del rischio altre leggi avevano, invero, in precedenza adottato diverse, più rigide soluzioni: in particolare, la legge 445/1950 istitutiva dei Mediocrediti regionali aveva direttamente fissato in L. 50 milioni l'ammontare massimo dei finanziamenti concedibili a tali enti.

Nel tempo diversi provvedimenti definirono anche per i Mediocrediti un regime di controllo in tema di concentrazione riferito al CICR (cfr. per es. L. 1016/1960 e delibere CICR 22 novembre 60 e 4 agosto 1966).

Va notato che vi fu un periodo in cui il potere di concedere le autorizzazioni per i fidi eccedenti fu delegato dal CICR alla Banca d'Italia. Ma tale soluzione era meramente organizzativa poichè non cambiava la natura e le finalità del potere che non potevano mutare in virtù del solo atto di delega. L'organo delegato era anche tenuto a riferire periodicamente al CICR dell'uso della delega.

Premeva in questo senso la politica economica la quale esprimeva l'esigenza di impegnare in una visione coordinata tutte le risorse per la ricostruzione e per il superamento del dualismo economico.

Va notato che gli interventi legislativi fino agli anni recenti hanno riguardato esclusivamente il credito speciale.

Si possono ricordare: il DL 13 ottobre 46, n. 244 istitutivo della Sezione industriale del Banco di Napoli; il DL 15 dicembre 47, n. 1419 istitutivo della Sezione industriale presso la Bancoper; il DLCPS 15 dicembre 47, n. 1421 istitutivo della Sezione cooperazione presso la Bancoper; la legge 22 giugno 50, n. 445 istitutiva dei mediocrediti regionali; la legge 25 luglio 52, n. 949 istitutiva del Mediocredito Centrale e dell'Artigiancassa; la legge 13 marzo 53, n. 208 istitutiva del Mediocredito del Trentino-Alto Adige; la legge 11 aprile 1953, n. 298 istitutiva dell'ISVEIMER, IRFIS, CIS; la legge 31 luglio 57, n. 742 istitutiva del Mediocredito del Friuli; la legge 6 marzo 50, n. 108 istitutiva della Sezione OO.PP. del Venefondario; la legge 24 dicembre 57, n. 1295 istitutiva del Credito Sportivo; la legge 11 marzo 58, n. 238 istitutiva delle Sezioni OO.PP.; la legge 14 agosto 67, n. 800 istitutiva della Sezione teatrale della Bancoper.

Il complesso delle norme citate si può riassumere nei termini seguenti: si confermano gli orientamenti precedenti riguardanti la specializzazione funzionale; il settore è dominato dagli enti pubblici costituiti per determinazione pubblica. Non muta il quadro complessivo la circostanza che fu dato al settore delle partecipazioni statali di costituire Mediobanca e al settore privato di costituire due società che operano nel credito a medio termine.

Chiude il cerchio degli elementi di compressione dell'autonomia la nota articolazione del sistema di concessione degli incentivi, che, come ebbe a dichiarare il Governatore. Baffi nelle considerazioni finali del 1979 «introdusse nell'attività degli intermediari creditizi un andamento a forbice tra l'assunzione crescente di rischi, a mano a mano che si spingeva l'attività di investimento, e l'autonomia decisionale decrescente, a misura che si ampliava l'area delle iniziative preventivamente ritenute rispondenti agli obiettivi di sviluppo del Paese».

I provvedimenti di legge che hanno legato la funzione creditizia all'attività pubblica di indirizzo e di sviluppo degli investimenti con l'affidamento agli enti creditizi di compiti nell'erogazione del credito agevolato e nella concessione di contributi a fondo perduto sono stati molteplici e hanno interessato tutti i comparti dell'economia (1).

---

(1) Con particolare riferimento al settore industriale, che ha costituito il più rilevante nucleo di sviluppo dell'economia del Paese, si possono ricordare i provvedimenti per la ripresa, la sistemazione e lo sviluppo delle attività industriali in genere, che prendono l'avvio con il D.L.L. 1° novembre 1944, n. 367; quelli concernenti le imprese danneggiate da pubbliche calamità a far tempo dalla L. 21 agosto 1949, n. 638; i provvedimenti per lo sviluppo delle aree economicamente depresse, introdotti con L. 27 ottobre 1950, n. 910, e per l'industrializzazione del Mezzogiorno, di cui espressione più importante furono le leggi 10 agosto 1950, n. 646, istitutiva della CASMEZ, e 29 luglio 1957, n. 634. Ed ancora i provvedimenti per lo sviluppo della cooperazione e quelli per favorire le medie e piccole imprese industriali e commerciali, tra i quali ultimi rilievo particolare assunsero le leggi 30 luglio 1959, n. 623 e 16 settembre 1960, n. 1016.

Gli istituti non si sottrassero all'impegno che veniva loro richiesto, si esposero verso i settori incentivati, oltre i criteri normali di concentrazione (1).

Alla fine degli anni '70 si doveva constatare che la crisi dell'economia reale era stata di dimensioni tali da rendere non validi i piani studiati; che vi erano gravi perdite in alcuni istituti di credito.

Il danno non era soltanto patrimoniale, ma anche istituzionale; era stata cioè intaccata l'autonomia delle istituzioni, e la loro «pubblicità», lungi dall'essere un fattore di solidità della struttura finanziaria, era divenuta, per come era stata interpretata, un elemento di incertezza operativa, di insicurezza patrimoniale.

Per ripristinare l'efficienza occorrevano interventi abrogativi di una regolamentazione non attenta alla peculiarità della funzione bancaria ed altri di ri-regolamentazione per rendere solida l'organizzazione degli enti, chiara la loro responsabilità, certo il controllo tecnico di vigilanza, sicuri i punti di riferimento per l'autonomia della gestione.

---

(1) Una rassegna esaustiva dei provvedimenti che hanno canalizzato l'incentivo pubblico attraverso il sistema creditizio appare superflua in questa sede e, in qualche modo, ripetitiva dei riferimenti normativi forniti altrove. Ai fini della dimostrazione della tesi sostenuta sembra dunque possibile trascurare un'analisi cronologica per limitarsi a segnalare che il processo legislativo prosegue ininterrottamente fino agli anni settanta anche se assumendo, nel tempo, diverse variegature.

Infatti – tralasciando di soffermarsi su alcuni provvedimenti post – bellici (per es. D.L.L. 1 novembre 1944, n. 367) – in una schematizzazione di larga massima, è possibile affermare che, ad un periodo iniziale in cui l'intervento agevolativo statale si realizza prevalentemente attraverso la costituzione di appositi enti creditizi, a far tempo dalla seconda metà degli anni settanta si sovrappone un periodo nel quale prende sempre più corpo la tendenza di canalizzare l'incentivo pubblico attraverso strutture creditizie già esistenti. In questo secondo periodo, va precisato a margine, è dato osservare un'ulteriore variazione di comportamento del legislatore: mentre inizialmente si tende a scegliere gli intermediari nel rispetto delle loro specializzazioni funzionali (è il caso delle leggi 183 e 675, per esempio) in epoche più recenti, risentendo forse, tra l'altro, dei processi di omogeneizzazione presenti nei mercati reale e finanziario, si tende ad annoverare tra gli enti creditizi abilitati ad operare ai sensi di singole leggi di agevolazione anche intermediari non specializzati negli specifici comparti di intervento (per esempio L.240/1981, L.308/1982, L.526/1982).

## **5. Riflessi sul comparto a breve dei provvedimenti di legge concernenti gli speciali.**

Come già detto, fino al 1970, non vi furono leggi in materia di aziende di credito.

Tuttavia il settore delle banche subì egualmente l'influsso di principi che avevano ispirato la descritta produzione legislativa, la quale, benchè avesse riguardato gli speciali, tuttavia appariva erroneamente ai più aver operato una scelta di campo: si ritenne, nel dibattito che si andava sviluppando sulle possibili interpretazioni della legge bancaria, che il legislatore avesse optato per una chiara interpretazione dirigistica.

Occorre aprire a questo punto un'ampia parentesi per dare spiegazione di questo fenomeno di trascinarsi che progressivamente minacciava di snaturare l'attività bancaria.

Negli anni immediatamente successivi all'emanazione della legge bancaria la dottrina tentò un approccio interpretativo della legge basato sulla lettura norma per norma, cercando innanzitutto di cogliere ciò che era speciale delle disposizioni creditizie in quanto derogatorie del regime del codice di commercio e cercando di cogliere gli aspetti pubblicistici delle disposizioni; nel tentativo non tanto di operare una somma algebrica di elementi di segno opposto, cioè di elementi pubblicistici e di elementi privatistici, quanto di ricercare ciò che era pubblico e ciò che era privato nell'attività dei soggetti; ciò che era dato e ciò che non era dato alle autorità di controllo e per quali finalità.

Successivamente prevalse un metodo, caro ai pubblicisti, che ricercarono una interpretazione «complessiva» delle disposizioni riguardanti il credito per individuare una preminenza la quale, oltre a prevalere, fungesse da denominatore comune di tutta la normativa.

Tale ultima corrente di pensiero partì dalle tesi del prof. Giannini il quale aveva qualificato il complesso normativo come «ordinamento sezionale». Egli si era basato, in sintesi, sulla constatazione che i soggetti bancari erano inseriti in una organizzazione, alla guida della quale vi era un apparato pubblico dotato di potere di normazione e di intervento.

Tale costruzione, nella rappresentazione del Giannini, aveva una valenza dottrinarica non strumentale, ma, si potrebbe dire descrittiva. Essa constatava che l'attività bancaria si muoveva nel campo del diritto privato, ma che l'ordinamento consentiva un ampio spazio derogatorio della disciplina comune, affidato ad autorità amministrative.

Essa, ancora meglio, voleva dire semplicemente che un settore economico, per la specialità dei suoi riflessi sull'apparato produttivo, restava esposto ad una specifica normativa affidata ad autorità amministrative che ne avrebbero assicurato il «buon funzionamento».

Dopo questa interpretazione, ed anzi in virtù di essa l'attenzione della dottrina fu, per così dire, attratta dall'entità e dalla composizione dell'apparato

pubblico di controllo, dalla presenza di soggetti pubblici tra gli operatori. Questi rilievi furono trasferiti nell'analisi delle norme che conferiscono poteri di intervento all'Organo di Vigilanza e si vollero individuare e precostituire coerenze sistematiche. Si affermò la tesi che gli enti creditizi, per quanto autonomi, erano soggetti a poteri pubblici che avrebbero potuto piegare le loro scelte di gestione in un'ottica di strumentalizzazione delle risorse (1).

In definitiva, il disegno del Giannini, in luogo di essere accettato per quello che rappresentava sul piano della categoria degli ordinamenti giuridici, i quali, in quanto tali, non hanno finalità assegnate proprio perchè sono in grado di porsele, originò una disputa tra teorie che in apparenza sembravano tutte partire da quella conclusione, ma che di fatto ne negavano la ragione profonda, cioè l'indipendenza dell'ordinamento.

Del resto gli elementi di pubblicità, come ampiamente illustrato, si aggiungevano nell'ordinamento del credito a quelli già esistenti ed essi apparivano prevalere. Si affermò una cultura che ebbe sostegno negli interventi legislativi che si venivano formando, i quali indubbiamente interagivano nell'ordinamento, offuscando il valore dell'autonomia, della responsabilità degli operatori e delle autorità. Si andava comprimendo l'impresa bancaria.

Questa tesi, che, come detto, in origine si era affermata nel settore del credito speciale, ora travalicava in quello delle aziende a breve termine, nel quale si appigliava alla banca pubblica per inferirne una funzione non sua, non istituzionale: in luogo di un presupposto concorrenziale l'ente pubblico avrebbe dovuto divenire uno strumento di orientamento del credito (2)

---

(1) Appare utile ricordare che il sistema contemplato da talune delle leggi di incentivazione citate nel testo, ai fini della concessione del credito agevolato, prevedeva che le richieste di contributo venissero sottoposte al vaglio di organi della Pubblica Amministrazione per una preventiva valutazione circa la rispondenza delle iniziative da finanziare ai criteri generali e particolari stabiliti dalle singole leggi di incentivazione.

Un significativo esempio di normativa siffatta è dato dalla legge 623/1959, che, come si è già avuto occasione di ricordare, costituì un apposito Comitato interministeriale con il compito di formulare proposte al Ministro dell'Industria, a sua volta competente ad emanare il decreto di concessione del contributo sotto forma di concorso sul tasso di interesse.

Il meccanismo di valutazione delle iniziative in sede «politica» oltre che «tecnica» viene riproposto nella legislazione successiva anche con riferimento a settori economici diversi, quali, ad esempio, il commercio; la legge citata n. 1016 del 1960 integra a tal fine la composizione del «Comitato» con la partecipazione di funzionari ed esperti del settore della distribuzione.

In questo contesto va ricordato l'art. 72 del T.U. delle leggi sul Mezzogiorno (approvato con D.P.R. 6 marzo 78, n. 218) che ridisciplinò il c.d. «parere di conformità» — già contemplato dall'art. 103 del precedente T.U. (D.P.R. 1523/1967) — per i finanziamenti agevolati nel Mezzogiorno.

Ai sensi di tali disposizioni le determinazioni contenute nel «parere di conformità» venivano esplicitamente dichiarate vincolanti nei confronti della Cassa per il Mezzogiorno, degli enti collegati e di tutte le amministrazioni interessate; agli istituti di credito, che avevano deliberato il finanziamento, era fatto obbligo di assicurare, sulla base delle direttive del CIPI e del CICR, che per la durata del mutuo l'impiego dei mezzi da essi erogati fosse conforme ai programmi finanziati.

(2) La tesi trova, in una certa misura, conferma nella tendenza — cui si è fatto cenno in precedenza — che si sviluppa nell'ambito della legislazione incentivante di ampliare il novero degli intermediari di volta in volta abilitati, o abilitabili, ad intervenire negli specifici settori verso i quali si vogliono canalizzare disponibilità agevolate.

Sicchè, mentre nell'originaria impostazione del credito agevolato il criterio dominante, lo si è detto, appariva quello di costituire intermediari ad hoc, caratterizzati per la pregnante disciplina pubblicistica e per la riserva di operatività in un comparto specifico, negli anni '50 e '60 — probabilmente anche perchè la struttura degli intermediari specializzati si rendeva via via non più suscettibile di ulteriori ampliamenti — prevale l'indirizzo di includere tra gli enti prescelti per convogliare pubbliche risorse le aziende di credito ordinario preferendo però, tra queste, le banche pubbliche (Casse di risparmio) e cooperative (cfr. in particolare la legge 25 luglio 1952, n. 949, in materia di credito all'artigianato; la legge 28 novem-

A dire il vero questa interpretazione ebbe autorevoli oppositori. Vanno ricordate in proposito le critiche rivolte dal Ferri a quanti ritenevano che vi fosse stata una involuzione del sistema creato dalla legge bancaria per il fatto che gli strumenti da essa predisposti erano stati svuotati di contenuto in conseguenza del predominio assoluto dell'organo tecnico (Banca d'Italia); nonchè a coloro che auspicavano una riforma della legge bancaria al solo fine di eliminare la contraddizione tra il carattere essenzialmente pubblico del sistema creditizio e la sua incapacità di operare come strumento per affrontare i grandi problemi dello sviluppo economico del Paese; e infine a coloro che lamentavano la mancata strumentalizzazione del sistema bancario affinché i pubblici poteri potessero indirizzarne la politica degli impieghi.

Ferri sostenne che da parte di tali critici vi fosse stata una errata attribuzione alla legge bancaria di «una funzione che non ha mai avuto e che non doveva avere».

Secondo l'Autore infatti la funzione della legge bancaria è solo quella di risolvere i problemi che attengono alla funzionalità e al funzionamento del sistema bancario, mentre del tutto estranei ad essa sono i problemi di programmazione economica. Ferri rilevò inoltre che i poteri di direttiva e di controllo erano stati fin dall'inizio affidati ad un organo tecnico, non ad un organo politico proprio perchè «la legge bancaria mira a realizzare una funzione tecnica non una funzione politica».

Poteva apparire che, sul piano del controllo bancario, fosse stato operato un cambiamento del quadro istituzionale. L'equivoco fu rilevato dalla giurisprudenza; una ricognizione in sede ordinaria penale segnalò infatti ciò che era avvenuto ed una pronuncia della Corte Costituzionale indicò che occorreva agire sul piano legislativo.

Nel 1981 la Cassazione a Sezioni Unite fu infatti investita di una decisione che presupponeva la soluzione della «vexata quaestio» concernente la natura dell'attività bancaria per stabilire se, ai fini dell'applicazione della legge penale, agli amministratori e dipendenti degli enti creditizi fosse o meno attribuibile la qualifica di «incaricato di pubblico servizio».

---

*Segue Nota*

bre 1965, n. 1329 recante provvedimenti per l'acquisto di macchine utensili; nonchè la legge 12 marzo 1968, n. 326 in materia di credito turistico-alberghiero).

Il fenomeno, inoltre, non riguarda soltanto la legislazione statale. Nella misura in cui alle Regioni, alla luce del dettato costituzionale, vengono riconosciuti poteri nel facilitare l'accesso al credito da parte degli operatori economici, inizia una fitta produzione legislativa di tali enti che, ispirandosi a schemi disciplinari sperimentati a livello statale, utilizza il canale bancario ordinario per l'erogazione degli incentivi creditizi. In taluni casi ciò avviene attraverso una interferenza nella stessa struttura organizzativa degli enti creditizi prescelti, conseguente all'inserimento, in seno agli organi amministrativi di questi, di rappresentanti regionali (per es. legge regione Sardegna 15 marzo 1956, n. 9).

Il fenomeno non è nuovo, tuttavia, se si pensa che già nel 1935, sempre nell'ottica strumentale dell'ente pubblico di cui si discorre, nel disciplinare gli interventi della Banca Nazionale del Lavoro nel settore del credito peschereccio il n. 1281 prevedeva che le relative operazioni fossero decise da un apposito Comitato composto anche da rappresentanti delle Pubbliche Amministrazioni competenti, appunto, in materia di pesca. Norme analoghe, inoltre, sono rinvenibili nel D.L. 1150/38, citato in precedenza, in materia di credito teatrale, che all'art. 8 integrava la composizione del Comitato esecutivo della Sezione di credito fondiario della medesima banca con esponenti di nomina ministeriale. Il D.L.L. 416/1944, costitutivo della Sezione di credito industriale del Banco di Sicilia, istituì presso la Direzione Generale del Banco un Comitato tecnico-amministrativo per il credito industriale di estrazione prevalentemente pubblica, le cui deliberazioni erano sottoposte alla vigilanza di un delegato del Ministro del Tesoro. Norme analoghe si rinvenivano nel D.L.L. 417/1944 concernente il Banco di Sardegna.

La stessa legge 634/1957 richiamata nel testo prevede che, per le particolari operazioni contemplate dall'art. 25, i Comitati tecnici amministrativi delle Sezioni di credito industriale del Banco di Napoli e del Banco di Sicilia, venissero integrati con un rappresentante della Cassa per il Mezzogiorno.

Nonostante la natura privata dell'azienda di credito interessata dalla sentenza del giudice di merito, la Corte, ponendo in particolare l'enfasi sull'intensità dei controlli e sulla ritenuta possibilità per lo Stato di utilizzare ai fini di politica economica e monetaria gli strumenti di controllo tecnico che la legge mette a disposizione delle Autorità preposte alla vigilanza del settore, dedusse la qualità di servizio pubblico in senso oggettivo dell'attività bancaria, affermando in modo esplicito l'applicabilità agli amministratori e dipendenti bancari dei reati di cui agli articoli 314 e 315 c.p.

Due anni dopo la Corte Costituzionale — chiamata a decidere in ordine alla legittimità degli artt. 314, 357 e 358 c.p. in relazione all'art. 1 della L.B. nonché dell'art. 61 n. 9 c.p. con riferimento agli articoli 3 e 47 della Costituzione — pur dichiarando l'inammissibilità delle questioni sollevate, riconobbe tuttavia l'esigenza che il legislatore, nel quadro della normativa costituzionale e comunitaria, provvedesse a ridisciplinare la materia nell'ambito della più ampia problematica concernente il diritto penale di impresa.

## **6. Mancato adeguamento legislativo di alcuni strumenti di controllo della legge del 1936 con riguardo alla banca privata.**

Negli anni '50, '60, '70, mentre l'attenzione del Legislatore era rivolta agli Istituti a medio e lungo termine, mentre la dottrina dibatteva la funzione della banca nella costruzione della Legge Bancaria, con riferimento a tutti gli intermediari ma con particolare riguardo alla banca pubblica, rimaneva in ombra la banca privata.

Le sue sorti, sul piano istituzionale, sembravano dipendere da quello che sarebbe stato deciso per gli altri intermediari.

Ove si fossero accesi i riflettori sulla banca privata, si sarebbe colto che il tempo aveva reso obsoleti alcuni strumenti che la disciplina bancaria e l'ordinamento in generale avevano posto a sostegno del ruolo che essa avrebbe dovuto occupare sul mercato; tale ruolo si andava riducendo mentre anche si riduceva nel tempo la quota di mercato da essa occupato.

Può affermarsi che la disattenzione sull'adeguamento normativo comportava l'aggravarsi di antiche carenze e che ciò, sul piano del controllo bancario, imponeva cautele più accentuate rispetto a quelle usate verso le altre banche.

E' stata oramai rivelata la spiegazione che diede il Governatore Menichella alla formula adottata per le banche di interesse nazionale e in particolare per l'attribuzione della proprietà di esse all'I.R.I.: si doveva impedire che imprenditori non bancari operassero scalate alle banche per strumentalizzare i depositi ai fini di proprie attività industriali.

A dire il vero, Menichella segnalava soprattutto che in Italia vi era carenza di capitale finanziario e che storicamente si era determinata su di questo una prevaricazione ad opera del capitale industriale. Ma certamente segnalava anche l'inadeguatezza della legislazione sul controllo della proprietà bancaria.

Il legislatore del 1936 si era posto il problema ed aveva inteso risolverlo con la nominatività delle azioni bancarie. Tale principio era stato previsto per le banche ancor prima che esso divenisse una regola di controllo fiscale per la tassazione dei redditi da capitale nel 1942. Nello schema del Legislatore del '36 l'individuazione dei soci avrebbe consentito di far emergere la possibile compressione dell'autonomia della banca nella erogazione del credito; sarebbero scattate a protezione della banca le specifiche norme dell'art. 38 della medesima legge in materia di affidamento diretto ed indiretto degli amministratori; e soprattutto le limitazioni azionabili dalla vigilanza bancaria ai sensi dell'art. 35 anche nei confronti di affidamenti a soggetti controllanti o collegati (va detto che tale soluzione risulta meno efficace, ai fini della «separatezza», di altre che possono consistere nell'imposizione di limiti individuali al possesso di azioni di banche; tuttavia la trasparenza della proprietà è una condizione indispensabile per qualunque forma di controllo sul capitale).

Ma lo sviluppo che si sarebbe potuto già rilevare negli anni della formazione della legge — e che successivamente si accentuò — dell'intermediazione fiduciaria, della fittizia intestazione, dietro la quale si sarebbero potuti nascondere i veri proprietari del capitale, aveva fatto saltare lo schema di intervento immaginato.



La lacuna dell'ordinamento ha comportato in definitiva un indebolimento del controllo interno agli enti ed esterno di vigilanza. Incertezze non diverse da quelle delle Autorità dovevano infatti incontrare i proprietari e i dirigenti di queste banche, per i quali il ricorso al mercato dei capitali per collocare azioni presentava non lievi pericoli di inquinamento.

I dati di confronto tra lo sviluppo di queste banche in termini di articolazione territoriale, robustezza del patrimonio, sembrano rivelare che queste preoccupazioni furono comuni alle Autorità e ai responsabili delle banche. Nelle descritte condizioni l'espansione della banca privata che, in astratto, si sarebbe potuta insediare, ovvero costituire nelle zone decentrate dove si andava svolgendo una quota rilevante del nostro sviluppo economico, comportava dei rischi eccessivi.

Si generò così una singolare contraddizione tra ciò che era stato previsto per la costituzione di banche dalla Legge Bancaria, la quale privilegiava la forma privata della società per azioni, e ciò che era avvenuto storicamente. A tale fenomeno concorsero gli orientamenti restrittivi seguiti dalle Autorità di vigilanza nell'autorizzare la costituzione di nuove aziende di credito; tali orientamenti — culminati nella delibera del CICR, che nel 1966 pose addirittura una sospensiva di carattere generale alla costituzione di nuove banche, poi revocata nel 1971 limitatamente alle Casse Rurali ed Artigiane — determinarono il mancato decollo delle società per azioni bancarie che fu surrogato dall'espansione delle banche pubbliche e cooperative.

L'industria bancaria si andava nel contempo facendo più complessa, sviluppava esigenze di espansione internazionale e forme di servizi che si riteneva più conveniente ed opportuno che gli intermediari espletassero non direttamente, ma tramite società partecipate con un'articolazione di gruppo che aveva comportato il sorgere anche di holdings per il controllo di più partecipate.

Con riferimento alla stabilità degli intermediari, tale sviluppo poneva problemi non solo per le Autorità di vigilanza ma anche per gli stessi amministratori bancari. La Legge Bancaria infatti conferiva alle prime poteri di accertamento solo sulle banche e non sulle partecipate; inoltre ai responsabili bancari non era possibile effettuare sui dirigenti delle filiazioni il medesimo controllo esperibile all'interno della banca sulle filiali e servizi, poichè la separazione della personalità giuridica che scaturiva dalla nascita delle nuove società avrebbe potuto renderlo più difficoltoso.

A questo riguardo agli inizi degli anni '80 fu chiaro che lo sviluppo del gruppo bancario, verso il quale si andavano orientando i nostri intermediari, richiedeva che il Consiglio di Amministrazione della banca fosse posto nelle condizioni di ottenere le informazioni necessarie sulle controllate anche per poterle rendere all'Organo di Vigilanza, il quale, a sua volta, avrebbe dovuto poterle controllare, se del caso, direttamente presso le partecipate.

## **7. Le modificazioni legislative degli anni '80.**

Alla fine degli anni '70 e nei primi anni '80 si manifestarono crisi nel settore degli speciali e nel settore delle banche; esse rivelarono che i nodi aggrovigliatisi sul piano istituzionale e sul piano organizzativo impacciavano l'ordinato svolgimento dell'intermediazione creditizia.

Fu evidente che la perdita patrimoniale di alcuni istituti di credito speciale era da attribuirsi all'andamento dell'economia che non consentiva il realizzarsi della domanda di alcuni beni nei termini sperati dalle Autorità responsabili del piano disegnato dal Governo, il quale ultimo non poteva contrapporre alla lievitazione dei prezzi petroliferi contromisure sufficienti; emerse che la concentrazione del rischio assunto nel rispetto di quei piani era la causa delle perdite; che erano coinvolti istituti pubblici.

Ciò che era accaduto confermava la validità della tesi che la banca non deve essere strumento di programmazione. Occorreva alzare urgentemente un argine non solo nel settore degli speciali, ma anche in quello delle aziende, specie per presidiare l'autonomia della banca pubblica.

Per rimediare le Autorità impostarono allora un'azione di modificazione tenacemente legata al principio dell'autonomia delle decisioni degli organi delle banche. Essa è una scelta di tecnica bancaria perchè salvaguarda la stabilità, ma anche di politica economica perchè riguarda i modi in cui deve avvenire l'allocazione delle risorse.

Nel 1982 si manifestò la crisi di una banca di medie dimensioni le cui cause possono essere individuate nella circostanza che era ignoto l'azionista che controllava la gestione aziendale e, in particolare, l'erogazione del credito; che l'articolazione del gruppo bancario ostacolava la conoscenza del rischio effettivo sia dall'esterno dell'ente, sia da parte di coloro che avevano la responsabilità del controllo interno. Tutto ciò non aveva impedito che banche italiane ed estere si esponessero fortemente verso il gruppo.

Tale esperienza confermò la necessità di intraprendere un'azione di aggiustamento volta a predisporre strumenti di vigilanza atti ad individuare l'azionista di maggioranza per prevenire la strumentalizzazione dei depositi; a rendere possibile il controllo interno ed esterno sulle partecipazioni bancarie; ad accrescere infine l'attitudine del mercato, anche interbancario, a selezionare gli intermediari.

Occorreva agire su più fronti: su quello legislativo e quello amministrativo delle istruzioni di vigilanza. Nel libro a fogli mobili che costituisce la legge bancaria, quale risulta nel corso degli anni, non erano state tolte le pagine fondamentali che descrivono i capisaldi della legge, ma erano state aggiunte pagine che avevano cambiato il senso del capitolo della «pubblicità»; altre pagine erano sbiadite.

Si trattava di agire sui fogli per levare alcuni di essi, sostituendoli con altri. Sia pure in questa limitata parte non doveva operarsi una deregolamentazione ma una nuova regolamentazione. Le Autorità e il Parlamento si mossero in tal senso.

Nel 1981, nel contesto della medesima legge n. 23 del 10 febbraio, si agì in favore degli speciali e della banca pubblica: si conseguì l'obiettivo di eliminare il controllo politico sulla concentrazione del rischio, ma in luogo di quel controllo tutti gli operatori furono sottoposti a regole tecniche non derogabili; furono emanate direttive sull'organizzazione dell'istituzione pubblica che sancirono la sua neutralità nell'intermediazione creditizia, la sua funzione di impresa esposta alla concorrenza sul mercato. Quest'ultimo risultato fu perseguito con la previsione di strumenti per il rafforzamento del capitale della banca pubblica, ma anche con la previsione della sua possibile uscita dal mercato mediante l'istituto della liquidazione che fu reso applicabile a tutti gli operatori pubblici operanti nel settore del credito speciale (1).

I caratteri che dovrebbero contraddistinguere l'organizzazione degli enti creditizi pubblici si ricavano dalle linee direttive contenute nel D.M. 27 luglio 1981, il quale, in tema di modifiche statutarie dei tre istituti meridionali, auspica, tra l'altro, che l'individuazione dell'oggetto dell'attività degli istituti avvenga con esclusivo riferimento allo svolgimento dell'attività bancaria; che l'organizzazione degli enti sia configurata in modo da garantire il rispetto di criteri tecnici nello scrutinio del rischio e nella verifica dei risultati al fine di conseguire una efficiente allocazione del credito; che la scelta dei componenti gli organi avvenga in base a criteri di professionalità e rappresentatività; che siano previste forme per il rafforzamento patrimoniale dell'ente anche con ricorso all'apporto di capitale privato; che l'ordinamento degli enti si ispiri ad un modulo che consenta di distinguere organi di indirizzo generale, di gestione e di controllo del merito di quest'ultima.

Per quanto riguarda il settore del breve termine, il mosaico degli interventi legislativi si disegnò nel 1981, ancor prima che la crisi su ricordata ne confermasse la necessità. Esso è stato portato a compimento in tempi recenti.

Con la legge 4 giugno 1985, n. 281, è stato introdotto il principio della individuabilità dell'azionista di rilievo della banca. Si è così compiuto un passo, non piccolo, nel percorso della riforma necessaria per salvaguardare l'indipendenza della gestione della banca anche rispetto alla proprietà. Lo scontro politico sull'opportunità di introdurre norme per la effettiva trasparenza dell'azionariato durava da oltre sessanta anni. Lo testimonia Piero Sraffa nel suo saggio del 1922 «La crisi bancaria in Italia»: «... Più di un anno fa è stata varata in Parlamento una legge che rende obbligatoria la registrazione dei nomi dei titolari delle azioni anche con lo scopo di consentire all'opinione pubblica di avere un qualche controllo sulle misteriose attività dei gruppi finanziari; ma il Governo, a causa della pressione degli interessati, non ha mai provveduto ad attuare questa legge ed ora l'ha definitivamente abrogata con un decreto reale».

Il risultato di trasparenza degli assetti proprietari, che la legge ora approvata intende perseguire, si realizza essenzialmente attraverso l'imposizione di un obbligo di comunicazione a carico dei soggetti che acquisiscano participa-

---

(1) In particolare, l'art. 14 della legge 23/1981, da una parte ha assogettato tutti gli «speciali» alla disciplina dei Titoli V, VI, VII e VIII della legge bancaria con esclusione degli articoli 32, 33 e 35, dall'altra, a fronte di tale esclusione, ha stabilito che gli istituti debbono attenersi alle istruzioni emanate dalla Banca d'Italia, in conformità alle deliberazioni del Comitato del credito, relativamente alle forme tecniche dei bilanci e delle situazioni periodiche nonché ai criteri per limitare la concentrazione dei rischi.

zioni superiori al 2% del capitale delle suddette società. In mancanza della comunicazione è inibito l'esercizio del diritto di voto, che rappresenta la prerogativa di maggior rilievo per chi è interessato al controllo della società; l'efficacia di tale previsione è rafforzata dal potere, riconosciuto alla Banca d'Italia, di impugnare le delibere assembleari invalide per violazione del divieto in essa contenuto.

La normativa in questione consente di conoscere i reali assetti proprietari, anche al di là dello schermo di intestazioni fiduciarie: le società fiduciarie che abbiano intestato a proprio nome azioni o quote di società appartenenti a terzi sono infatti tenute a comunicare alla Banca d'Italia, se questa lo richiede, le generalità dei fiducianti.

L'emanazione della nuova normativa può aver concorso a favorire in concreto i recenti aumenti di capitale realizzati attraverso il collocamento di nuove azioni sul mercato dalle Banche di interesse nazionale che possono escludere oscuri inquinamenti del proprio azionariato; analoga influenza il provvedimento sembra determinare nel favorire l'ingresso di capitale privato nella banca pubblica.

La legge 17 aprile 1986, n. 114, concernente il controllo delle partecipazioni degli enti creditizi, realizza il controllo di vigilanza bancaria su base consolidata anche in attuazione della direttiva CEE 83/350 del 13 giugno 83. In virtù di tale provvedimento la Banca d'Italia può ora infatti richiedere agli enti creditizi la trasmissione di situazioni e dati consolidati quando essi posseggono, anche attraverso società controllate o fiduciarie, ovvero comunque attraverso soggetti interposti, partecipazioni in società o enti italiani ed esteri, che esercitino a loro volta attività creditizia o finanziaria; i poteri di controllo scattano quando detta partecipazione è superiore al 25% del capitale della partecipata, salvo che non ricorrano situazioni di controllo ai sensi dell'art. 2359 c.c.. A loro volta le banche e le finanziarie controllate da enti creditizi sono tenute a fornire agli enti controllanti le informazioni utili per consentire il consolidamento e ciò anche se questi ultimi abbiano la sede in un altro stato della CEE. La Banca d'Italia ha inoltre facoltà di richiedere anche alle società finanziarie partecipate – in quanto tali non sottoposte alla vigilanza creditizia – la trasmissione di dati e notizie e di eseguire, anche presso di queste, ispezioni per verificare l'esattezza delle notizie fornite. Sembra così soddisfatta quella esigenza di controllo dei dirigenti bancari e della Banca d'Italia sulle articolazioni dei gruppi bancari.

In base ad autonome iniziative le banche diffondono al pubblico, dal giugno 1985, notizie rilevanti sull'andamento della gestione, la trasformazione delle scadenze, la concentrazione e la diversificazione del rischio; il sistema ha inoltre definito un fondo interbancario di garanzia. Potendo ora disporre di elementi per la valutazione della situazione tecnica delle controparti, le banche saranno d'ora innanzi responsabili dei propri depositi interbancari, per i quali il fondo interbancario non prevede forme di rimborso.

Nuove norme di origine comunitaria regolano l'accesso all'attività creditizia e impongono requisiti di onorabilità e professionalità nella scelta degli amministratori degli intermediari, siano essi privati o pubblici. Si tratta delle disposizioni contenute nella legge 5 marzo 85, n. 74 e nel DPR di esecuzione del

27 giugno 85, n. 350 che hanno recepito nell'ordinamento interno i precetti della direttiva CEE 77/780.

Con il DPR 350/85 viene, in particolare, affermato esplicitamente il carattere di impresa dell'attività creditizia, indipendentemente dalla natura pubblica o privata degli enti che la esercitano; viene inoltre previsto l'assoggettamento di tale attività al regime autorizzatorio della Legge Bancaria sulla base di soli requisiti oggettivi, con esclusione di criteri basati sulle esigenze economiche del mercato.

Alcuni di tali requisiti sono indicati nella nuova normativa (esistenza di un capitale minimo, possesso in capo a chi amministra o dirige la società di requisiti di esperienza ed onorabilità); essi integrano i principi della «separatezza» e della «specializzazione» su cui si incardina la nostra legislazione.

La normativa si muove quindi in un'ottica di rivalutazione dei principi del libero mercato nel settore creditizio tendente alla ricerca di una maggiore concorrenzialità.

Secondo una parte della dottrina, la tesi della natura privatistica dell'attività bancaria troverebbe ulteriori conferme nel nuovo regime autorizzatorio non più meramente discrezionale bensì legato all'esistenza di requisiti oggettivi. L'art. 28 della Legge Bancaria viene pertanto letto come norma avente carattere autorizzativo e non concessorio come da alcuni sin qui ritenuto. Va ricordato che la citata sentenza della Suprema Corte di Cassazione del 10 ottobre 81 ravvisò, tra gli altri, un indice di pubblicità dell'attività bancaria proprio nella pretesa natura concessoria dell'atto costitutivo.

In definitiva può rilevarsi che le disposizioni della legge n. 74 e del relativo decreto delegato avvalorano il modulo imprenditoriale della attività bancaria; si collocano tra le norme che rafforzano l'autonomia del credito. Esse stimolano una riflessione generale che indagli approfonditamente su ciò che è mutato e ciò che è in via di mutamento nei rapporti fra le banche e nelle relazioni tra queste e il mercato.

Nelle più recenti considerazioni finali il Governatore della Banca d'Italia, nel ribadire la validità dei principi ispiratori della Legge Bancaria e delle integrazioni ad essa apportate dai provvedimenti legislativi appena descritti in tema di intermediari creditizi, ha auspicato ulteriori aggiornamenti che dovrebbero riguardare la revisione delle normative settoriali disciplinanti le Casse di Risparmio e gli Istituti di credito speciale al fine, rispettivamente, di recepire a livello legislativo le modifiche già intervenute in via statutaria e di ridefinire l'organizzazione del settore del credito speciale. Tale settore infatti, interessato nel 1981 dalla legge che ha ricondotto sul piano tecnico la natura dei controlli, richiede ancora un intervento che incida in modo significativo sul piano dell'organizzazione e del funzionamento, tuttora disciplinati da una normativa non più al passo con i tempi.

Il recepimento nel nostro sistema della citata direttiva comunitaria 77/780, mirante alla realizzazione di condizioni ottimali di concorrenza, propone poi nuovi interrogativi sulla permanenza delle rigide segmentazioni, anche territo-

riali, che caratterizzano il comparto degli «speciali» nonchè sull'opportunità di pervenire ad un regime di accesso degli operatori analogo a quello relativo alle aziende di credito ordinario, rimuovendo i vincoli insiti nella vigente normativa.

Sulla base delle innovazioni degli anni ottanta dovrebbe risultare più agevole il cammino parlamentare del progetto di legge che definisce gli aspetti penali dell'attività bancaria. Esso dovrebbe concludersi coerentemente con i principi dell'autonomia e responsabilità, rafforzati appunto dal complesso delle richiamate modificazioni normative.

Il risultato netto dell'azione legislativa degli anni più recenti consiste in una forte riduzione degli elementi accentratori sostituiti da un pari incremento dei controlli di natura tecnica; in una esplicitazione del ruolo concorrenziale della banca anche pubblica; in una affermazione di omogeneità di principi istituzionali nei settori delle banche e degli speciali.

Si chiarisce nell'ordinamento che al controllo bancario sono assegnati gli obiettivi della stabilità e dell'efficienza complessiva del sistema creditizio. Questa azione di regolamento dei confini tra gli spazi assegnati dalla legge alle Autorità e agli operatori riscopre la ragion d'essere della nostra Legge Bancaria, nella quale la soggezione degli operatori agli specifici poteri dell'Organo di Vigilanza si giustifica nell'ottica di prevenzione della crisi e del perseguimento di un apparato creditizio adeguato alla struttura economica.



## NOTA BIBLIOGRAFICA

Per la situazione bancaria italiana degli anni venti si richiamano in particolare i saggi di Piero SRAFFA del 1922 ora pubblicati da il «Mulino», 1981, nonché di Donato MENICHELLA, *Il riordinamento del sistema bancario italiano del 1933-1936*, in «Donato Menicella, Scritti e discorsi scelti, 1933-1966» (Banca d'Italia).

Per i progetti di formazione legislativa dei primi anni del secolo si veda N. TREVISSONNO, *Altre crisi economiche in vista. La condotta di Istituti di emissione e di Banche di credito mobiliare in Italia e altrove*, in «Giornale degli Economisti», 1908, con presentazione di M. Pantaleoni.

*I progetti normativi che precedettero i provvedimenti del 1926 e il contenuto di questi ultimi sono analizzati da:*

GILARDONI, *Banche e credito*, in «Rivista bancaria», 1922

CESARINI, *Alle origini del credito industriale*, ed. Il Mulino

D. SERRANI, *Lo Stato finanziatore*, ed. F. Angeli

MIRAULO, *Ordinamento bancario e tutela del risparmio*, Roma 1927

A. DE GREGORIO, *La legislazione italiana sulla tutela del credito*, in «Rivista di diritto commerciale», 1929

A. SCIALOJA, *La tutela del risparmio e la vigilanza sulle società bancarie*, in «Foro italiano», 1933 I e 1552 ss.

*La formazione della banca in mano pubblica è illustrata sul piano storico in:*

CIANCI, *Nascita dello Stato imprenditore in Italia*, Milano 1977

D. MENICHELLA, *Le origini dell'I.R.I. e la sua azione nei confronti della situazione bancaria*, 1944, in Scritti cit.

BONELLI, *Protagonisti dell'intervento pubblico*, in «Economia pubblica», 1975

*In generale i caratteri salienti dei provvedimenti del 1936, la loro formazione, i mutamenti intervenuti rispetto a quelli del 1926, si rilevano, per quanto riguarda la dottrina dell'epoca, in:*

AA.VV., *Banca e industria tra le due guerre* (ricerca promossa dal Banco di Roma), ed. Il Mulino 1981

BOTTAI, Presentazione all'opera di G. Landi, *La disciplina del credito nell'ordinamento corporativo*, Firenze 1939,

B. MUSSOLINI, Discorso dal Campidoglio del 23 marzo 1936

MESSINEO, *Postille sulla nuova legislazione bancaria*, in «Banca, Borsa e Titoli di credito», 1936 e 1937

M. S. GIANNINI, *Osservazioni sulla disciplina della funzione creditizia*, in «Scritti giuridici in onore di S. Romano», Padova 1939

MAZZUCHELLI, *La nuova legge bancaria*, in «Rivista bancaria», 1936

Ministero per la Costituente, *Rapporto della Commissione economica*, vol. IV, *Credito e assicurazione*, Roma 1946

P. GRECO, *La nuova disciplina bancaria*, in «Rivista di diritto commerciale», 1936

G. FRE', *La nuova disciplina delle aziende di credito*, in «Rivista di diritto commerciale» 1936



G. LANDI, *La disciplina del credito nell'ordinamento corporativo*, Firenze 1939

OSIO, *Il fascismo e l'organizzazione del credito*, Milano 1939

DE MARIA, *Lo stato sociale moderno*, Milano, 1946

*Per quanto riguarda la dottrina successiva, in:*

M. PORZIO (AA.VV.), *La Legge Bancaria*. Note e documenti sulla «Storia segreta» ed. Il Mulino

S. CASSESE, *La preparazione della riforma bancaria del 1936 in Italia*, in «Storia contemporanea», 1974

CANTANO - LA ROCCA, *La cultura giuridica sulla riforma bancaria*, in AA.VV., «Banca e industria tra le due guerre», Bologna 1981 p. 271 ss.

BELLI, *Le leggi bancarie del 1926 e del 1936-1938*, in «Banca e industria tra le due guerre», Bologna 1981 p. 203 ss.

M. S. GIANNINI, *Istituti di credito e servizi di interesse pubblico*, in «Moneta e Credito», 1949 p. 105 ss.

PRATIS, *La disciplina giuridica delle aziende di credito*, Milano 1959

FOLCO, *Il sistema del diritto della banca*, Milano 1959

RUTA, *Il sistema della legislazione bancaria*, Roma 1975

FAZIO - CAPRIGLIONE, *Governo del credito e analisi economica del diritto*, in «Banca, Borsa e Titoli di credito», 1983

*La portata innovativa dei provvedimenti dell'immediato dopoguerra si coglie in:*

SANGIORGIO - CAPRIGLIONE, *La legge bancaria: evoluzione normativa e orientamenti esegetici*, in «Quaderni di ricerca giuridica della Consulenza Legale della Banca d'Italia»

MEZZACAPO, *Evoluzione normativa nella disciplina della banca centrale in Italia*, in «Impresa, ambiente e pubblica amministrazione», 1975 p. 485 ss.

MERUSI, *La posizione costituzionale della Banca centrale in Italia*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1981

G. FERRI, *Banca d'Italia (voce)*, in «Enciclopedia del diritto», vol. V

CAMMARANO, *In tema di provvedimenti relativi ai tassi attivi e passivi sulle operazioni bancarie*, in «Bancaria 1971»

BELLI, *Legge bancaria, Banca d'Italia e controllo del credito*, in «Il governo democratico dell'economia»

*Gli aspetti «programmatici» emersi negli anni sessanta e settanta sono variamente commentati in:*

VIGNOCCHI, *Il servizio del credito nell'ordinamento pubblico italiano*, Milano 1968

M. NIGRO, *Profili pubblicistici del credito*, Milano 1969

SPAGNUOLO - VIGORITA, *Principi costituzionali sulla disciplina del credito*, in «Rassegna di diritto pubblico» 1962

M. S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna 1977

M. PORZIO, *Il governo del credito*, Napoli 1976

CAPRIGLIONE, *Intervento pubblico e ordinamento del credito*, Milano 1978

PAOLO VITALE, *Pubblico e privato nell'ordinamento bancario*, Milano 1977

CAPACCIOLI, *Intervento alla tavola rotonda sul «Governo del credito»* (Siena, novembre, 1973), in AA.VV., *L'ordinamento del credito fra due crisi*, Bologna 1977

A. PATRONI GRIFFI, *La concorrenza nel sistema bancario*, Napoli 1979

- RUTA, *Il sistema della legislazione bancaria*, Roma 1975
- SARACENO, *Le radici della crisi economica*, Svimez 1976
- OTTAVIANO, *Iniziativa privata fra intervento pubblico ed esigenze di produttività*, in «Impresa, ambiente e pubblica amministrazione», 1976
- DE CECCO, *Note sugli sviluppi della struttura finanziaria del dopoguerra*, in «Saggi di politica monetaria», Milano 1968
- MERUSI, *La caduta dei miti bancari*, in «Città e Regioni», 1976
- BELLI, *Modificazioni e sviluppi della legislazione bancaria*, in «La legislazione economica italiana dalla fine della guerra al primo programma economico», C.I.R.I.E.C. Milano 1974
- PAOLO VITALE, *Il modello organizzativo dell'ordinamento del credito*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1972
- RENZI, *Difesa del risparmio ed esercizio del credito in regime corporativo*, Padova 1938

*Le peculiarità degli Istituti di credito speciale si colgono in:*

- CESARINI, *Alle origini del credito industriale. L'IMI negli anni 30*, Bologna 1982
- CESARINI, *Gli istituti di credito speciale: aspetti evolutivi e problemi di gestione*, Milano 1984
- SARCINELLI, *I sistemi creditizi negli anni settanta*, Roma 1982
- PONTOLILLO, *Il sistema di credito speciale in Italia*, Bologna 1980
- G. CARLI, *La struttura del sistema creditizio italiano*, ed. Il Mulino
- COSTI - LIBERTINI, *Problemi giuridici delle agevolazioni finanziarie all'industria*, in «Quaderni di giurisprudenza commerciale n. 42», ed. Giuffrè
- CARLO PACE e GIOVANNA MORELLI, *Origini e identità del credito speciale*, ed. F. Angeli, in cui è riferito l'ampio dibattito sorto sulla proposta Cantoni, non realizzata, di costituire un istituto speciale, privato, nell'industria cotoniera e da cui è tratta la citazione di Einaudi riportata nel testo.
- SERGIO PACI, *Il credito agrario*, ed. F. Angeli
- SALVATORE PAOLUCCI, *Incentivi industriali*, in «Quaderni dell'Associazione Nazionale Aziende Ordinarie di Credito»
- PARRILLO, *Il sistema dei crediti speciali*, ed. Kappa
- DESARIO, *Economia reale e credito: la specializzazione degli intermediari creditizi e il finanziamento degli investimenti*, in «Banca, Impresa Società», 1985 p. 189 ss.

*Per gli aspetti delle crisi industriali degli anni '70 si vedano:*

- MINERVINI, *Riflessioni in tema di composizione delle crisi dell'impresa industriale*, in «Democrazia e diritto» 1980 p. 759 ss.
- C. SCOGNAMIGLIO, *Crisi e risanamento dell'industria italiana*, Milano 1979
- CAPRIGLIONE, *I consorzi bancari e la legge sulla ristrutturazione finanziaria delle imprese*, Milano 1979
- D. LA ROCCA, *Credito speciale e credito agevolato, profili istituzionali*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1982 p. 113 ss.
- P. BARATTA, *Istituti di credito speciale e aziende di credito ordinario: un rapporto da rimeditare*, in «Banche e banchieri» 1983 p. 359 ss.
- CAMMARANO, *Moneta e credito*, in «Legislazione economica» (settembre 1980-dicembre 1981), Milano 1983
- CAPRIGLIONE, *Crisi d'impresa e attività bancaria: orientamenti recenti e prospettive di riforme*, in «L'impresa bancaria tra controllo e autonomie», Milano 1983
- COSTI, *Lo statuto dell'impresa bancaria e le recenti vicende del sistema creditizio*, in «Banca Impresa Società» 1983 n. 1 p. 3 ss.

*Il caso S.I.R.: fra potere giudiziario e potere legislativo* in «Giurisprudenza commerciale», maggio-giugno 1982 p. 533 ss.

D. SERRANI, *Lo Stato finanziatore*, Milano, 1971

*Il carattere imprenditoriale della banca è presentato dapprima negli scritti dei commercialisti:*

MINERVINI, *Le istituzioni per la tutela del pubblico risparmio*, in «Giurisprudenza commerciale» 1985

G. FERRI, *Considerazioni preliminari sull'impresa bancaria*, in «Banca, Borsa e Titoli di credito», 1969

G. FERRI, *La validità attuale della legge bancaria*, in «Rivista di diritto commerciale» 1974

GUSTAVO VISENTINI, *Disciplina delle società e legislazione bancaria* (autonomia privata e funzione), Milano 1971

MINERVINI, *Banca, attività bancaria, contratti bancari*, in «Banca, Borsa e Titoli di credito», 1962

BERARDINO LIBONATI, *Contratto bancario ed attività bancaria*, in «Annuali della Facoltà Giuridica dell'Università degli Studi di Camerino», vol. XXX anno 1964

COLAGROSSO - MOLLE, *Diritto bancario*, Roma 1960

PAOLO FERRO LUZZI, *La funzione dei sindaci nel codice civile, nella legge bancaria e nel T.U. delle leggi sulle Casse di Risparmio e sui Monti di pietà di 1ª categoria*, in «Banca, Borsa e Titoli di credito», 1985 I p. 38

*Negli anni recenti la visione imprenditoriale viene fatta rilevare da:*

CAMMARANO, *L'impresa bancaria in AA.VV. L'Impresa*, Milano 1985

CAMMARANO, *L'attività bancaria: ordinamento, in Consiglio Superiore della magistratura, Funzione Giurisdizionale ed attività bancaria*, Roma 1982

*Il dibattito segna una svolta marcata per gli interventi della Banca d'Italia:*

Bollettino della Banca d'Italia nn. 1-2/1981; *Ordinamento degli enti pubblici creditizi - Analisi e prospettive*

Intervento del Governatore al Convegno svoltosi a Bologna il 20 marzo 1982 *Orientamenti operativi, capitalizzazione, organi delle Casse di Risparmio Italiane*

Intervento del Direttore Generale della Banca d'Italia, dott. Dini, *L'autonomia dell'impresa bancaria* alla LUISS; tavola rotonda su «Prospettive per il prossimo futuro: l'impresa fra funzione e libertà»

Considerazioni finali anni 1980, 1981 e 1982

Relazione anni 1981 e 1982, capitolo di vigilanza

Bollettino Economico della Banca d'Italia n. 2/1984

A. FAZIO, *Sul filo del mutualismo*, in «Credito e Cooperazione» nn. 1-2, marzo 1984

T. PADOA SCHIOPPA, *Il capitale proprio delle banche popolari tra cooptazione e mercato*, in «Documenti», Banca d'Italia

CIOCCA, *Interesse e profitto*, in «Saggi sul sistema creditizio», ed. Il Mulino, 1982

*Il rilievo dato dalla dottrina alle modificazioni della banca pubblica come contributo al rinnovamento delle nostre istituzioni economiche si coglie in:*

CASSESE, *La riforma delle banche pubbliche. Le banche diventano imprese*, in «L'Industria 1983»; e dello stesso, *Pubblico e privato sono compatibili*, in «Il Bollettino del Risparmio», 1983 numero speciale allegato al n. 6; e, ancora, *Miti e realtà delle banche pubbliche*, in «Banca, Borsa e Titoli di credito», n. 1/1981

- MERUSI, *La ricapitalizzazione delle banche pubbliche*, in «Banca, Borsa e Titoli di credito» 1983
- COSTI, *Le istituzioni finanziarie degli anni '80*, Bologna 1984
- G.B. PORTALE, *Atti del convegno di Siracusa*, in «Ricapitalizzazione delle banche e nuovi strumenti di ricorso al mercato», Milano 1983
- ANDREATTA, *Efficienza operativa ed economicità di gestione nella logica della ricapitalizzazione delle Casse di Risparmio*, in «Banca Impresa Società» n. 0/1982
- COSTI, *I problemi istituzionali nella Relazione del Governatore della Banca d'Italia*, in «Banche e banchieri», 1981; e, dello stesso, *Per la riforma delle Casse di Risparmio: le indicazioni della Banca d'Italia*, in «Risparmio e Territorio», 1981; *Gli istituti di credito di diritto pubblico: da aziende di credito a holdings bancarie?*, in «Risparmio e Territorio», fasc. I, 1981; *La riforma delle Casse di risparmio: problemi giuridici*, in «Giurisprudenza commerciale», I/1982 p. 456
- RENATO DE MATTIA, *Un libro bianco della Banca d'Italia su «Ordinamenti degli enti pubblici creditizi — Analisi e prospettive». Note e commenti dal punto di vista delle Casse di Risparmio e dei Monti*, in «Il Risparmio» 1981
- C. FERRARI, *Le Casse di Risparmio negli anni «80: evoluzioni originate da un recente libro bianco della Banca d'Italia*, in «Il Risparmio» 1982
- F. GALGANO, *Pubblico e privato nella riforma delle Casse di Risparmio*, in «Rassegna di diritto civile», 1984
- MINERVINI, *Una rivoluzione silenziosa per la banca pubblica*, in «Mezzogiorno d'Europa», 1982
- G. L. PELLIZZI, *Ricapitalizzazione delle banche*, in «Banca, Borsa e Titoli di credito», I/1983
- A. PIN, *Logica d'impresa per la banca pubblica: riflessioni originate da un recente libro bianco della Banca d'Italia*, in «Il Risparmio» 1982
- A. PIRAS, *Il problema degli statuti in «Atti del convegno organizzato dalla Cassa di Risparmio di La Spezia»*, *Le Casse di Risparmio: definizione del ruolo composizione dello statuto*, San Terenzo di Lerici (La Spezia), 19-21 maggio 1983
- G.B. PORTALE, *La ricapitalizzazione delle aziende di credito (Problemi e ipotesi)*, in G.B. Portale, «Ricapitalizzazione delle banche e nuovi strumenti di ricorso al mercato»
- MERUSI, *Trasformazione della banca pubblica*, ed. Il Mulino 1985
- Per quanto riguarda i commenti intorno al recepimento della direttiva CEE 77/780 si vedano:*
- S. MACCARONE, *Prime considerazioni sulla legge di attuazione della direttiva n. 780 del 12 dicembre 1977*, in «Banca, Borsa e Titoli di credito», 1986
- M. PORZIO, *La legislazione italiana di attuazione della direttiva CEE 77/780. Prime riflessioni*, in «Mezzogiorno d'Europa», n. 3 1985
- DESIDERIO, *La normativa di recepimento della direttiva n. 780/77 in materia creditizia*, in «Quaderni di ricerca giuridica della Consulenza Legale della Banca d'Italia», n. 6
- MINERVINI, *La legge bancaria verso il tramonto?*, in AA.VV., *La banca oggi e domani*, Milano 1985
- DE VECCHIS, *La legislazione bancaria italiana nella prospettiva della Comunità Europea*, in «Impresa, ambiente e pubblica amministrazione», 1975
- Viene posta in luce la natura commerciale della banca negli scritti recenti che riguardano la sua posizione nelle innovazioni di diritto societario*
- VITALE, *Informazione societaria e sistema bancario*, in AA.VV. *L'informazione societaria*, Milano 1982
- CAPRIGLIONE, *Evoluzione tecnica e disciplina giuridica dell'intermediazione bancaria*, in «Quaderni di ricerca giuridica della Consulenza Legale della Banca d'Italia», 1985
- CARBONETTI, *Informazione societaria e vigilanza bancaria*, in AA.VV. *Informazione societaria*, Milano 1982

## QUADERNI PUBBLICATI

- n. 1 — FRANCESCO CAPRIGLIONE, *Evoluzione tecnica e disciplina giuridica dell'intermediazione finanziaria*, ottobre 1985.
- n. 2 — FRANCESCO CARBONETTI, *Moneta*, dicembre 1985.
- n. 3 — PIETRO DE VECCHIS, *L'istituto di emissione*, febbraio 1986.
- n. 4 — GIUSEPPE CARRIERO, *Governo del credito e Regioni a statuto speciale: il quadro istituzionale*, aprile 1986.
- n. 5 — GIORGIO OPPO, *Una svolta dei titoli di massa (il progetto Monte Titoli)*, aprile 1986.
- n. 6 — LUIGI DESIDERIO, *Le norme di recepimento della Direttiva comunitaria n. 780/77 in materia creditizia*, maggio 1986.
- n. 7 — GIORGIO SANGIORGIO - FRANCESCO CAPRIGLIONE, *La legge bancaria: evoluzione normativa e orientamenti esegetici*, giugno 1986.
- n. 8 — VINCENZO MEZZACAPO, *L'attività bancaria nell'ambito dei movimenti di capitali nella C.E.E.*, giugno 1986.
- n. 9 — FRANCESCO CAPRIGLIONE, *Le gestioni bancarie di patrimoni mobiliari*, luglio 1986.
- n. 10 — FRANCESCO CARBONETTI, *I cinquant'anni della legge bancaria*, settembre 1986.
- n. 11 — *La legge bancaria*, ottobre 1986.



