

BANCA D'ITALIA

Quaderni di ricerca giuridica

della Consulenza legale

**Il riassetto della disciplina bancaria:
principali aspetti innovativi**

di Giovanni Castaldi



Numero 36 - Marzo 1995

Quaderni di ricerca giuridica

della Consulenza legale

All'analisi economica e tecnica, sulla quale si basa l'azione che la Banca d'Italia svolge come banca centrale e 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 prodotti prevalentemente da appartenenti alla Consulenza Legale e originati da ricerche di specifico interesse per l'Istituto.

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

Coordinatori:

PIETRO DE VECCHIS, GIUSEPPE VITTIMBERGA, VINCENZO CATAPANO, SERGIO LUCIANI, PAOLO ZAMBONI GARAVELLI, LUCIO CERENZA.

**Il riassetto della disciplina bancaria:
principali aspetti innovativi**

di Giovanni Castaldi

Numero 36 - Marzo 1995

INDICE

PARTE PRIMA

LA DISCIPLINA DEL SISTEMA BANCARIO PRIMA DELLA RIFORMA

1. Le modalità di emanazione e di redazione del Testo Unico	9
1.1. L'esigenza di un compendio normativo	9
1.2. Le deleghe legislative: principi e criteri direttivi	10
1.3. L'evoluzione legislativa negli ultimi anni	11
1.4. La tecnica normativa adottata per la riforma bancaria	12
1.4.1. Il metodo legislativo	12
1.4.2. Le fonti primarie e secondarie: la delegificazione	13
1.4.3. Le abrogazioni	15
2. Ragioni, caratteri e metodi dell'attività di vigilanza	17
3. Il sistema bancario italiano prima della riforma	20
3.1. La specializzazione temporale	20
3.2. Il pluralismo istituzionale	21
3.2.1. Le banche operanti a breve termine	21
3.2.2. Gli istituti di credito a medio e lungo termine	21
3.3. La separatezza tra banca e industria	22
3.4. La riforma della banca pubblica	23
4. Il processo di despecializzazione	26
4.1. La despecializzazione settoriale	26
4.2. La despecializzazione temporale	26

PARTE SECONDA

IL CONTENUTO DEL TESTO UNICO

1. Apparato di controllo	31
2. Finalità della vigilanza	32
2.1. Finalità generali	32
2.2. Altre finalità	37
3. Le banche: aspetti operativi	39
3.1. Nozione di attività bancaria	39
3.2. La raccolta del risparmio tra il pubblico	39
3.3. La banca a carattere universale	43
a) Le operazioni di credito "particolari"	45
b) La specializzazione "vocazionale"	46

c) Il credito agevolato	47
d) Conclusioni	47
4. La semplificazione istituzionale del sistema bancario	49
4.1. Le società per azioni	49
4.2. Le cooperative di credito	49
a) Le banche popolari	49
b) Le banche di credito cooperativo	50
4.3. Le banche pubbliche residue	53
5. I gruppi bancari	54
6. L'attività di vigilanza	55
6.1. Controlli genetico-strutturali	55
a) Autorizzazioni all'attività bancaria	56
b) Apertura di succursali	57
c) Statuti	57
d) Partecipazioni detenibili dalle banche	57
e) Partecipazioni nel capitale bancario	58
f) Altri controlli strutturali	60
6.2. Controlli sulla gestione	61
6.2.1. Gli strumenti di controllo	61
a) Il patrimonio di vigilanza e i coefficienti patrimoniali	62
b) I finanziamenti a medio e lungo termine	64
c) La raccolta in titoli	66
d) L'assunzione di partecipazioni	67
e) Il frazionamento dei rischi	69
6.3. La vigilanza informativa, ispettiva e di analisi cartolare	70
7. La disciplina delle crisi	73
8. Le competenze delle regioni nel nuovo contesto normativo	74
9. Gli intermediari finanziari non bancari	78
10. La trasparenza delle condizioni contrattuali	82
11. Altri controlli	86
a) Emissioni e offerte in Italia di valori mobiliari	86
b) Sistema dei pagamenti	88
12. Il sistema sanzionatorio	89
13. Considerazioni conclusive	90
Bibliografia essenziale	91

PARTE PRIMA

LA DISCIPLINA DEL SISTEMA BANCARIO PRIMA DELLA RIFORMA

1. Le modalità di emanazione e di redazione del Testo Unico

1.1. *L'esigenza di un compendio normativo*

Il Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, emanato con il d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385, ha consolidato in modo organico le numerose leggi che per oltre cinquant'anni hanno adeguato la disciplina del credito all'evoluzione dell'ordinamento, man mano affastellandosi intorno al ceppo originario della legge bancaria del 1936, della quale non veniva mai posta in discussione la centralità.

I 162 articoli del Testo Unico ne sostituiscono circa 1400, contenuti in più di 130 provvedimenti legislativi. È stata così realizzata un'opera di civiltà giuridica, dalla quale sarebbe opportuno che il legislatore traesse ispirazione per sfoltire l'autentica "giungla normativa", che purtroppo caratterizza molti comparti dell'ordinamento (1).

Nel 1985 la stratificazione delle norme di legge aveva già raggiunto un livello tale da indurre il Governatore della Banca d'Italia a dichiarare "utile una aggiornata esposizione organica della Legge bancaria" (2). Il materiale normativo da coordinare avrebbe poi subito un ulteriore e cospicuo incremento negli anni immediatamente successivi (3).

Nonostante la modernità della loro concezione, i meccanismi di adeguamento normativo presenti nella legge bancaria del '36 non erano più in grado di soddisfare in via amministrativa le nuove esigenze disciplinari derivanti dall'innovazione finanziaria e dalla globalizzazione dei mercati.

All'inizio degli anni '90 il numero e la portata delle innovazioni legislative intervenute e la prospettiva del recepimento della Seconda direttiva di coordinamento bancario 89/646/CEE diffusero il convincimento che fosse ormai improcrastinabile la redazione di un testo unico atto ad aggiornare, razionalizzare e restituire organicità alla legislazione creditizia, operando anche i necessari collegamenti con le leggi sulla finanza in essa non ricomprese (4).

(1) In merito all'opportunità di procedere alla redazione di testi unici quale strumento di semplificazione e riordino del nostro sistema legislativo, cfr. da ultimo gli atti del seminario organizzato dalla rivista "Iter legis", riportati nel n. 4/5 - 1994 della medesima rivista p. 57 e ss.

(2) Cfr. "Considerazioni finali" del maggio 1986, p. 23 delle bozze di stampa.

(3) Cfr. infra in questa parte il § 3.1. Va inoltre ricordato che l'esigenza di coordinare in un testo unico le disposizioni bancarie era già sentita in epoca remota. «Già l'art. 2 del d.lgs.C.P.S. 23 agosto 1946, n. 370, aveva conferito la delega per il coordinamento in un testo unico delle disposizioni contenute nei provvedimenti del 1936-1938, comunemente noti come «legge bancaria», e in altri provvedimenti ad essi successivi, puntualmente indicati.

Successivamente l'art. 7 del d.l.C.P.S. 17 luglio 1947, n. 691 - con formulazione di più ampio respiro, echeggiante l'art. 47 della Costituzione non ancora emanata - aveva disposto che con decreto del Capo provvisorio dello Stato, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e sentito il Comitato interministeriale per il credito e il risparmio, si provvedesse « alla raccolta, in un testo unico, delle disposizioni riguardanti la materia della difesa del risparmio e della disciplina della funzione creditizia».

Tali deleghe, rimaste inattuato, sono state caducate dall'introduzione dei nuovi principi di delegazione della funzione legislativa all'Esecutivo previsti dall'art. 76 della Costituzione». Cfr. M. SEPE, Brevi note sul testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, in Banca borsa e titoli di credito, n. 4/1994, p. 505.

(4) Cfr. "Considerazioni finali" del maggio 1991, p. 26 e ss. delle bozze di stampa nonché C.A. CIAMPI, Verso un Testo Unico del credito, in Bancaria n. 7/8-1991, p. 125 ss.

1.2. *Le deleghe legislative: principi e criteri direttivi*

La legge comunitaria per il 1991 (L. 142 del 1992) fornì l'occasione per intervenire (1). In essa furono introdotte due distinte deleghe: la prima impegnava il Governo a recepire nel diritto interno la Seconda direttiva e a modificare l'intera disciplina previgente per adeguarla alla direttiva stessa (artt. 2 e 25, co. 1); l'altra delega, da adempiere subito dopo, prescriveva la predisposizione di un testo unico, nel quale le emanate norme di attuazione della direttiva risultassero coordinate in un compendio organico con tutte le disposizioni nazionali vigenti nella stessa materia (art. 25, co. 2).

I criteri e i principi direttivi, generali e speciali, esplicitati nella legge di delega o comunque ricavabili dalle stesse disposizioni della direttiva, la cui corretta attuazione costituisce il principale vincolo per il legislatore delegato, hanno consentito di sfruttare le grandi potenzialità innovative insite nella normativa comunitaria sia in esecuzione della prima delega sia, successivamente, in sede di elaborazione del Testo Unico.

Tra gli obiettivi qualificanti della direttiva, oltre al fine ultimo, comune a tutte le direttive, dell'avvicinamento degli ordinamenti nazionali, vanno ricordati: la parità concorrenziale delle banche operanti nell'ambito del mercato unico, che, ponendo in concorrenza fra loro anche gli ordinamenti interni, spinge a rimuovere ogni forma di discriminazione in danno degli operatori nazionali; la validità europea delle autorizzazioni all'attività bancaria rilasciate dai singoli Stati; la libertà di stabilimento e di prestazione di servizi nell'ambito dei Paesi membri; la responsabilità unica della banca-casa madre e la parallela attribuzione al Paese di origine della competenza a vigilare sulla stabilità delle singole banche; la collaborazione tra le diverse autorità interne e internazionali, competenti all'esercizio dei controlli sugli operatori; il controllo sugli assetti proprietari; la determinazione di misure prudenziali in tema di patrimonio e di partecipazioni detenibili (2).

Le caratteristiche peculiari dell'ordinamento creditizio italiano hanno fatto sì che il legislatore nazionale, nell'intervenire sulla disciplina interna, si ponesse come ulteriori obiettivi: la despecializzazione operativa, temporale e istituzionale del nostro sistema creditizio, da attuarsi attraverso la riduzione e la semplificazione della pleora di categorie istituzionali di banche esistenti e il superamento delle numerose segmentazioni del merca-

(1) La "legge comunitaria annuale" costituisce il meccanismo ordinario, istituito nel 1989 dalla legge n. 86 (c.d. La Pergola), per adeguare periodicamente l'ordinamento interno a quello comunitario, colmando il gravoso ritardo all'epoca accumulato dal nostro Paese nel recepimento delle direttive. Per l'attuazione delle numerose direttive che in essa confluiscono, alla legge comunitaria sono riconosciute svariate possibilità d'intervento. Essa infatti può: a) attuare direttamente le disposizioni comunitarie procedendo anche alla abrogazione o modifica delle norme interne non compatibili con le direttive; b) conferire apposite deleghe al Governo perché provveda all'attuazione delle direttive stesse con decreti legislativi; c) autorizzare il Governo a recepire in via regolamentare le direttive riguardanti materie già disciplinate con legge, ma non coperte da riserva assoluta di legge; d) consentire il recepimento in via amministrativa per le materie già rientranti tra i poteri della Pubblica Amministrazione (cfr. sul punto C. LAMANDA, intervento al seminario "I testi unici e la semplificazione delle leggi", in *Iter legis*, n. 4/5 - 1994 p. 69).

(2) BANCA D'ITALIA, Il recepimento della Seconda direttiva comunitaria di coordinamento bancario, in "Bollettino Economico", n. 20/febbraio 1993; F. CAPRIGLIONE, Il recepimento della seconda direttiva Cee in materia bancaria. Prime riflessioni, in Banca d'Italia, Quaderni di ricerca giuridica della Consulenza Legale, Roma 1993; BARAVELLI, Il recepimento della seconda direttiva comunitaria e il modello della banca universale italiana, in *Il risparmio*, p. 717 ss.

to bancario generate dal combinato agire di limiti operativi e territoriali; il rafforzamento della vigilanza e la tendenziale "neutralità dei controlli", intendendosi per tale l'indirizzo degli stessi sulle attività svolte a prescindere dalla natura giuridico-istituzionale e dall'assetto organizzativo dei soggetti che le pongono in essere (1).

1.3. *L'evoluzione legislativa negli ultimi anni*

Come si è detto, il Testo Unico del 1993 rappresenta un momento di sintesi reso improcrastinabile dal proliferare di una legislazione che, suggestionata dalla sacralità della legge bancaria del 1936, ha per quasi sessant'anni innovato l'ordinamento del credito procedendo, per così dire, «per emendamenti» che hanno variamente modificato e integrato la disciplina previgente anche quando sarebbe stato ormai preferibile porre in essere interventi di radicale riforma.

L'impulso dato dalla normativa comunitaria al processo di rinnovamento del diritto interno è stato certamente rilevante; non va peraltro dimenticato che, per molti aspetti, il legislatore nazionale aveva anticipato quello comunitario, influenzandone l'operato in sede di successiva elaborazione delle direttive.

L'esame degli interventi posti in essere negli ultimi anni dal legislatore e dalle Autorità creditizie del nostro Paese consente di cogliere l'esistenza di un disegno unitario, coerente con i contenuti della Seconda direttiva di coordinamento bancario: tutte le modificazioni normative hanno mirato all'obiettivo di realizzare un mercato unico e concorrenziale, non più segmentato da specializzazioni, e di adeguare gli strumenti di vigilanza alle maggiori responsabilità per le nostre Autorità creditizie derivanti dai mutamenti intervenuti sul piano interno e internazionale.

Un esame compiuto della riforma non può prescindere da una rapida rassegna degli episodi più salienti della recente evoluzione normativa che, direttamente o indirettamente, hanno influenzato la disciplina compendiate nel Testo Unico.

Negli anni '80, la riforma statutaria degli enti creditizi pubblici, promossa dalle Autorità creditizie, avviò il processo di avvicinamento della banca alla comune impresa commerciale. Di questa la banca condivide la natura, anche se la specificità dell'oggetto sociale enfatizza la rilevanza del patrimonio, al quale le regole di vigilanza attribuiscono un

(1) Per conseguire il completamento del mercato interno, la Comunità Europea ha da tempo accantonato l'ambizioso obiettivo dell'«armonizzazione totale», che comporta la sostituzione integrale delle norme comunitarie a quelle nazionali, optando per il criterio alternativo dell'«armonizzazione minima», per il quale la legislazione comunitaria si limita a far da cornice alle norme del diritto interno, fissandone però i contenuti minimi essenziali. Il sistema adottato comporta come corollario il c.d. «mutuo riconoscimento» delle rispettive regolamentazioni nazionali da parte degli Stati membri, con possibile applicazione del diritto del Paese di origine ai soggetti che operano al di fuori dei propri confini nazionali. Attraverso tale meccanismo si sviluppano due diversi tipi di concorrenza: quella economica, tra le imprese operanti nel mercato unificato, e quella tra le norme dei vari Stati, che favorisce un processo di convergenza tendente ad attestare la normativa dei singoli Paesi sul livello minimo di armonizzazione imposto dalle direttive comunitarie.

Nel contesto della riforma attuata attraverso le norme di recepimento della Seconda direttiva e l'elaborazione del Testo Unico, gli obiettivi di despecializzazione perseguiti dal legislatore in via ulteriore rispetto a quelli indicati specificamente dalla direttiva sono intesi a evitare fenomeni di discriminazione invertita (reverse discrimination) in danno degli operatori nazionali. (Cfr. T. PADOA-SCHIOPPA, Verso un ordinamento bancario europeo, in *BANCA D'ITALIA*, Bollettino Economico n. 10/febbraio 1988).

ruolo centrale come indicatore della solidità aziendale e come parametro della capacità operativa (1).

Nel 1985, il provvedimento che recepì la Prima direttiva di coordinamento bancario affermò il carattere imprenditoriale dell'attività bancaria, indipendentemente dalla natura giuridica pubblica o privata degli operatori, e prevede che, al termine di un periodo transitorio, la costituzione di nuove banche fosse liberalizzata anche nel nostro Paese.

Nel 1990, con l'emanazione della legge 218 e dei relativi decreti di attuazione, si posero le premesse per sostituire il modello giuridico della s.p.a. a quello della banca pubblica; furono inoltre avviate sia la despecializzazione temporale dell'attività bancaria sia quella settoriale nell'ambito del credito speciale; venne infine disciplinato il fenomeno del gruppo creditizio, per il cui controllo furono predisposti appositi strumenti di vigilanza consolidata.

Sempre nel 1990, la legge 287 elevò la concorrenza alla dignità di bene pubblico tutelato dall'ordinamento e introdusse controlli finalizzati a evitare indebite interferenze della proprietà sul corretto esercizio dello scrutinio del merito di credito.

Il d.lgs. 481 del 1992, di recepimento della Seconda direttiva comunitaria, e il Testo Unico hanno infine completato questa marcia di avvicinamento al mercato, provvedendo a porre in essere i presupposti giuridici essenziali per la realizzazione di un mercato unico e concorrenziale di livello europeo.

Sull'evoluzione della disciplina del settore creditizio non hanno mancato di esercitare il proprio influsso le linee di sviluppo dell'ordinamento generale. Tra queste meritano di essere ricordate: l'attuale tendenza alla recessione dell'area pubblica a vantaggio di quella privata, nell'ambito di quell'alternanza che ha da sempre caratterizzato il prevalere del diritto pubblico o di quello privato nelle diverse fasi della storia economica e politica del nostro Paese (es. leggi sulle privatizzazioni); l'auspicata eliminazione degli eccessi di regolamentazione legislativa, intervenuti specialmente negli ultimi anni di scarsa omogeneità tra coalizioni di Governo e rappresentanze parlamentari (es. legge 400 del 1988); la protezione dei cittadini nei rapporti con la pubblica amministrazione (legge 241 del 1990).

1.4. *La tecnica normativa adottata per la riforma bancaria*

1.4.1. *Il metodo legislativo*

Il metodo legislativo adottato – che prevede la delega al Governo e il parere delle competenti Commissioni parlamentari – ha comportato due letture separate dello schema di decreto eseguite dal Consiglio dei Ministri prima e dopo il parere del Parlamento.

Il procedimento prescelto si è dimostrato particolarmente idoneo all'emanazione di provvedimenti che – come quello in esame – interessano una vasta platea di soggetti. Esso

(1) Cfr. C. LAMANDA, La società per azioni bancaria, in QUADERNI CERADI, Roma 1993, p. 52. L'importanza del ruolo svolto dal patrimonio delle banche è stato solo di recente teorizzata. In passato, una corrente di pensiero ormai superata argomentava, al contrario, che le banche – diversamente dalle altre imprese commerciali – potessero operare anche senza disporre di una particolare dotazione patrimoniale non dovendo sostenere costi significativi prima del conseguimento dei ricavi.

infatti, consentendo una preventiva diffusione del testo, rende possibile un confronto con tutti i destinatari delle norme i quali, prima dell'emanazione del provvedimento finale, hanno modo di rappresentare le proprie istanze sia in sede parlamentare sia presso i competenti organi di Governo. Ciò favorisce una idonea composizione dei diversi interessi in gioco che, data la vastità e la natura eminentemente tecnica della materia trattata, possono non essere stati tutti esattamente percepiti e soppesati dagli estensori della normativa.

La procedura seguita sopperisce in parte alla difficoltà di valutare preventivamente in modo attendibile gli effetti della nuova normativa sul piano economico e sociale.

Sotto il profilo della tecnica normativa gli estensori del testo hanno tenuto conto dei criteri redazionali elaborati negli ultimi anni in varie sedi per favorire l'adozione di un linguaggio semplice e diretto, che agevoli le comunicazioni tra Stato e cittadini (1).

1.4.2. *Le fonti primarie e secondarie: la delegificazione*

Memore della prova di longevità fornita dalla legge bancaria del 1936, il legislatore ha configurato anche il nuovo Testo Unico come una *legge di principi e di allocazione di poteri*. Il rango legislativo è stato quindi tendenzialmente attribuito alle norme fondamentali e a quelle che conferiscono alle Autorità creditizie il potere di emanare la normativa secondaria. La disciplina degli aspetti di natura tecnica o comunque particolarmente analitici è stata invece in genere rimessa a fonti subprimarie. È alle Autorità di controllo, quindi, che compete il compito di sviluppare e rendere operative le linee guida tracciate dal legislatore, individuando le modalità tecniche di tempo in tempo più idonee ad attuare i principi di legge. In questo contesto l'attività bancaria risulta attualmente disciplinata, nei suoi diversi aspetti, dal combinato operare di norme variamente inquadrabili nella gerarchia delle fonti (2).

In coerenza con questa impostazione appena illustrata, il Testo Unico, nell'intento di redistribuire in modo più razionale la funzione normativa tra fonti primarie e secondarie, ha provveduto alla *delegificazione* di alcune materie, attribuendone la relativa regolamentazione a fonti normative subprimarie (3).

Un uso poco flessibile dei meccanismi contemplati dalla legge n. 86 del 1989 (c.d. La Pergola) per il recepimento delle direttive comunitarie, unitamente al clima di diffidenza diffusosi negli ultimi anni nei rapporti tra Parlamento e Governo, avevano infatti determinato fenomeni di superfetazione legislativa anche in una materia di carattere spiccatamente tecnico come quella bancaria.

(1) In materia cfr V. ITALIA, *La fabbrica delle leggi*, Giuffrè, Milano 1990; N. IRTI, *L'età della decodificazione*, Milano 1990 nonché consolidazioni e codificazioni delle leggi civili, in Riv. dir. civ., 1993, I, p. 303 ss.; S. CASSESE, *Introduzione allo studio della normazione*, in Riv. trim. dir. pubbl., n. 2/1992, p. 307 ss.; PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI-DIPARTIMENTO PER LA FUNZIONE PUBBLICA, *Codice di stile delle comunicazioni scritte ad uso delle amministrazioni pubbliche*, Roma 1993; G.U. RESCIGNO, *Dal rapporto Giannini alla proposta di manuale unificato per la redazione di testi normativi ...*, in Foro Italiano, 1993, p. 35 ss.; F. MERUSI, *La redazione del Testo Unico: problemi di tecnica legislativa*, in AA. VV., *Dall'attuazione della II direttiva CEE in materia bancaria al Testo Unico*, a cura di Antonucci, Bari 1993, p. 27 ss.

(2) Cfr. G. CASTALDI, *La nuova disciplina dell'attività bancaria nella normativa primaria e secondaria*, in *Bancaria* n. 10/1994, p. 66 ss.

(3) Vedansi in particolare le norme in tema di requisiti di professionalità e di onorabilità degli esponenti bancari e dei detentori di partecipazioni qualificate nel capitale delle banche nonché quelle riguardanti la disciplina del patrimonio di vigilanza e del coefficiente di solvibilità.

L'eliminazione degli eccessi di regolamentazione legislativa intervenuti negli ultimi anni può configurarsi come una forma di coordinamento che, al di là delle singole disposizioni, si è spinta ad armonizzare anche le tecniche di produzione normativa, assumendo come modello il collaudato impianto della legge bancaria del 1936.

Nel settore del credito le *fonti normative subprimarie* hanno sempre assunto una configurazione affatto peculiare.

Il procedimento ordinario di produzione normativa è graficamente rappresentabile in forma circolare: prende avvio con una formale proposta di delibera del CICR elaborata dalla Banca d'Italia e si conclude con l'emanazione di istruzioni attuative della delibera da parte della stessa Banca d'Italia.

In questo campo il Testo Unico non ha apportato sostanziali modifiche alla situazione preesistente, limitandosi a razionalizzare e a unificare in pochi articoli le fonti dei poteri di vigilanza. Il ruolo del CICR, ridimensionato dal venir meno delle competenze di politica economica, è stato valorizzato come fonte di produzione normativa.

L'unificazione delle fonti è stata attuata abrogando le leggi che prevedevano specifici regimi di controllo per talune categorie di operatori (cfr. art. 161 T.U.) e assoggettando tutte le banche ai medesimi interventi di vigilanza informativa, regolamentare e ispettiva previsti dagli articoli 51 e ss. T.U. per le singole banche e dagli articoli 59 e ss. per i gruppi societari sottoposti a controlli consolidati.

Per primo fu il legislatore del '36 che, anziché porre in essere un sistema normativo rigido e casistico, basato esclusivamente su disposizioni legislative, preferì istituire un modello di normazione "elastico", fondato su un numero limitato di articoli di legge, che la dottrina definì "aperti", in quanto si limitavano a prevedere alcuni strumenti e obiettivi di intervento, demandandone la concreta attivazione alle Autorità di controllo (1).

Fu questo assetto organizzativo che il prof. Giannini concettualizzò nel '49, elaborando la celebre teoria dell'"ordinamento sezionale del credito" (2).

La situazione attuale presenta molte analogie rispetto al passato; se ne discosta però profondamente l'impostazione generale del sistema che, affermando i valori dell'impresa e del mercato, impedisce qualunque tentativo di funzionalizzare l'attività bancaria a fini pubblicistici. Il costante richiamo alla "sana e prudente gestione", come criterio di comportamento per le banche e come limite per le regole di vigilanza, rappresenta un segnale evidente di questa nuova impostazione.

(1) Sulla c.d. «neutralità» e sulla «polivalenza» della legge bancaria vedi, fra gli altri, S. CASSESE, La preparazione della riforma bancaria del 1936 in Italia, in *Economia e credito*, 1975, p. 19; P. SAVONA, La sovranità monetaria, Roma, p. 29; G. TROISI, inchiesta sul sistema bancario, Bari 1970, p. 61; M. NIGRO, Profili pubblicistici del credito, Milano 1972, p. 33 e p. 69 ss., nonché Il sistema bancario tra neutralità tecnica ed impegno politico, in «Banca, Borsa e Titoli di Credito», 1974, I, p. 391 ss.; F. BELLI, «Controllo-governo» del credito: indagine sull'evoluzione dell'ordinamento, in *L'ordinamento del credito fra due crisi (1929-1973)*, Bologna 1977, p. 40.

(2) Tale tipo di organizzazione, che nel '36 consentì di passare da una disciplina della materia creditizia basata su norme legislative ad una attuata in prevalenza mediante atti amministrativi, si poneva all'epoca in sintonia con il fenomeno delle c.d. burocrazie separate che si svilupparono in quegli anni nel nostro Paese. La concettualizzazione dell'assetto organizzativo del settore del credito come «ordinamento sezionale» si deve al Giannini, che la mutuò dalla teoria generale dell'«ordinamento giuridico» elaborata all'inizio del secolo dal Santi Romano (cfr. S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Bologna 1977 (III edizione) e M.S. GIANNINI, *Istituti di credito e servizi di interesse pubblico*, in «Moneta e Credito», 1949, p. 105 ss. In argomento vedi inoltre S. CASSESE, op. ult. cit., p. 9; G. VIGNOCCHI, op. cit., p. 257; F. CASTIELLO, *L'ordinamento del credito fra due crisi (1929-1973)*: contributo ad una ricerca, in «Quaderni sardi di economia», 1978/I, p. 69 ss.).

Gli articoli del Testo Unico che attribuiscono alle Autorità di controllo la competenza all'emanazione di norme secondarie sono numerosi, soprattutto a causa del dilatarsi dei campi d'intervento delle Autorità creditizie (1).

La tipologia e la titolarità delle fonti di produzione normativa variano in relazione all'attività sottoposta a controllo e ai singoli aspetti che formano oggetto di regolamentazione.

Gli atti normativi assumono, a seconda dei casi, la veste di: delibere del CICR; decreti del Ministro del Tesoro "indipendenti" (che il Ministro ha tuttavia facoltà di sottoporre preventivamente al CICR) o "assunti in via d'urgenza", in sostituzione di deliberazioni del medesimo Comitato; regolamenti delegificanti emanati dal Ministro del Tesoro ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge 400 del 1988, disciplinante l'attività di Governo; regolamenti della Banca d'Italia, emanati ai sensi della legge 1 del 1991 disciplinante l'attività di intermediazione mobiliare; istruzioni di vigilanza della Banca d'Italia. Queste ultime, a seconda dei casi, possono svolgere funzioni attuative di delibere del CICR, costituire l'unica fonte disciplinare per talune materie di carattere eminentemente tecnico ovvero svolgere funzioni interpretative per agevolare il rispetto della normativa vigente.

I principali campi d'intervento in cui i poteri di normazione secondaria vengono esercitati sono l'attività bancaria e creditizia, la trasparenza delle condizioni contrattuali, il funzionamento dei sistemi di pagamento e l'emissione di valori mobiliari.

Se è vero che in tema di produzione normativa il Testo Unico ha adottato un modello che ricalca le soluzioni tecniche già presenti nella legge bancaria del '36, da questa non ha peraltro mutuato la proverbiale "neutralità", cioè l'attitudine a perseguire indifferentemente obiettivi di vigilanza prudenziale, di politica monetaria o di programmazione economica.

Il Testo Unico, infatti, limita variamente la discrezionalità dell'attività di vigilanza, vincolandola nei fini e richiamando le Autorità al rispetto di determinati obblighi e principi comportamentali. Tali limitazioni, ovviamente, condizionano in primo luogo l'elaborazione della normativa secondaria.

La prima limitazione discende dalla esplicita dichiarazione delle finalità generali dell'attività di vigilanza (art. 5 T.U.) sulle quali ci si soffermerà più diffusamente in seguito.

1.4.3. *Le abrogazioni*

Tra gli articoli più importanti del Testo Unico va annoverato quello che dispone le abrogazioni (art. 161). A fini di chiarezza viene privilegiata la tecnica dell'abrogazione espressa anche se è pure riproposta la tradizionale formula utilizzata per le abrogazioni implicite (2).

È stato risolto anche il problema del vuoto normativo che si sarebbe determinato a seguito delle abrogazioni: da un lato l'abrogazione delle disposizioni delegificate viene

(1) Cfr. articoli 11, 12, 17, 38, 43, 49, 53, 55, 60, 61, 67, 107, 116, 129 e 146.

(2) Cfr. G. MONTEDORO, Commento all'art. 161 (Norme abrogate), in Commentario al testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, a cura di F. Capriglione, CEDAM, Padova 1994, p. 794 ss.

differita al momento dell'emanazione delle norme subprimarie destinate a sostituirle (1); dall'altro, si prevede l'ultrattività, fino alla sostituzione, delle disposizioni di vigilanza emanate in base a norme di legge abrogate.

Vi sono norme che il legislatore del Testo Unico non ha potuto modificare direttamente, stante la loro particolare collocazione nel sistema delle fonti del diritto interno. In attesa che si provveda – se necessario – all'adeguamento di tali norme nel rispetto delle procedure di rito, si impone fin d'ora una reinterpretazione delle stesse coerente con la direttiva comunitaria e con il Testo Unico.

Così non sembra più sostenibile la tesi – peraltro contrastata da tempo – in base alla quale l'art. 47 Cost. consentirebbe di limitare in via amministrativa l'attività dell'impresa bancaria. Limiti motivati da considerazioni attinenti alle esigenze economiche del mercato non potranno essere introdotti nemmeno con legge, anche se l'art. 41 Cost. sancisce la libertà dell'iniziativa economica privata nel rispetto dell'utilità sociale (2).

Come anche recentemente chiarito dalla Corte Costituzionale (Sent. n. 224 del 26 maggio 1994), dopo l'emanazione del Testo Unico non possono parimenti trovare applicazione, se non reinterpretate alla luce del nuovo contesto normativo, le disposizioni degli Statuti speciali delle Regioni ad autonomia rinforzata e le relative norme di attuazione, nelle parti in cui esse attribuiscono agli organi regionali competenze nel settore del credito che presuppongono istituti ormai soppressi, già contemplati in un quadro generale di riferimento non più compatibile con quello attuale (3).

(1) Si tratta di una modalità abrogativa che trae lo spunto dalla legge 400 del 1988 (cfr. art. 17, comma 2).

(2) Sul punto cfr. P. BARILE, Dall'autarchia alla stabilizzazione post-bellica, in BANCA D'ITALIA, Presentazione della Collana storica della Banca d'Italia, Atti del convegno, Roma 9 e 10 dicembre 1993, p. 141 ss.

(3) Afferma infatti la Corte che «La nuova disciplina posta dal testo unico n. 385 si è venuta ... a caratterizzare sia come disciplina direttamente attuativa di una direttiva comunitaria (per lo stretto collegamento esistente tra il testo unico ed il decreto attuativo n. 481 del 1992), sia come legge di grande riforma economico-sociale». Ne consegue che «Mentre con i ricorsi in esame le Regioni e le Province ricorrenti lamentano la lesione delle proprie competenze in materia creditizia così come le stesse risultano ancor oggi configurate negli Statuti speciali e nelle relative norme di attuazione, questi Statuti e queste norme, in relazione al tempo in cui furono adottati, assumono a loro presupposto un quadro generale di riferimento che, trovando la sua base nella «legge bancaria» del 1936-38, risulta ispirato a principi notevolmente diversi da quelli che, in base ai più recenti sviluppi della normazione comunitaria, sono venuti a caratterizzare il nuovo assetto della materia bancaria e creditizia.»

E ancora, con specifico riguardo alle competenze in materia di sportelli bancari che lo statuto speciale del Trentino-Alto Adige attribuisce alle Province autonome di Trento e Bolzano, la Corte precisa che «Né la particolare forza propria delle norme poste nello Statuto speciale può essere tale da giustificare la sopravvivenza di competenze provinciali quali quelle in esame, una volta che le stesse vengano a contrastare con discipline adottate in sede comunitaria nonché con il riassetto organico dell'intera materia operato, in attuazione della normativa comunitaria, nell'ambito del diritto interno. In questi casi la competenza provinciale non può restare immutata, una volta che sia divenuto inoperante, in conseguenza della nuova disciplina attuativa introdotta dal legislatore statale, l'originario presupposto» su cui la competenza stessa risultava fondata (v. sent. n. 150 del 1993 e n. 13 del 1964).» (cfr. p. 20 ss. della citata sentenza n. 224 del 1994). Per una organica trattazione della delicata materia vedasi V.D. GESMUNDO, Credito e Regioni nel T.U. delle leggi in materia bancaria e creditizia, in Banca Impresa Società, n. 2/1994, p. 237 ss.

2. Ragioni, caratteri e metodi dell'attività di vigilanza

Occorre preliminarmente ricordare che la *ragion d'essere della vigilanza bancaria* va ricercata nella posizione del tutto peculiare che le banche occupano nel panorama delle imprese produttive. Nell'impresa bancaria sussiste infatti una notevole sproporzione tra l'entità dei mezzi propri impegnati nell'esercizio dell'attività e quella delle disponibilità complessive che il banchiere può rischiare in forza del mandato fiduciario ricevuto dai depositanti. Questa posizione di indubbio privilegio può portare a comportamenti non improntati alla dovuta cautela e, quindi, a risultati gestionali negativi che, incrinando la fiducia dei risparmiatori, possono, in ultima analisi, ostacolare la stessa fondamentale funzione dell'intermediazione bancaria: il trasferimento delle disponibilità finanziarie dai settori in avanzo a quelli deficitari in grado di utilizzarle a fini produttivi (1). La fitta rete di relazioni finanziarie che sempre più lega fra loro i diversi intermediari è inoltre suscettibile di propagare a livello sistemico gli effetti della crisi anche di un solo operatore se caratterizzato da dimensioni ragguardevoli.

Da quanto precede emerge la necessità, universalmente riconosciuta, che gli Stati vigilino sulla stabilità degli intermediari bancari. È inoltre opportuno che analoghe forme di vigilanza vengano esercitate sugli intermediari finanziari non bancari che, pur non raccogliendo direttamente depositi, erogano finanziamenti avvalendosi soprattutto del canale bancario per approvvigionarsi dei fondi necessari; le crisi di questi intermediari possono infatti coinvolgere le banche, riflettendosi indirettamente sui depositanti (2).

(1) Vedasi la Relazione del Governatore della Banca d'Italia sull'esercizio 1993, in BANCA D'ITALIA, Assemblea generale ordinaria dei partecipanti del 31 maggio 1994, Roma 1994, p. 285 delle bozze di stampa ove si legge che «La possibilità di scaricare sui depositanti (o sulla collettività) larga parte dei costi di eventuali fallimenti può indurre gli intermediari finanziari ad assumere rischi eccessivi; occorrono regole che scoraggino siffatti comportamenti.»

(2) I temi della specificità degli intermediari bancari rispetto alle altre categorie di imprese e della conseguente necessità di sottoporre gli stessi a forme di supervisione da parte dei pubblici poteri hanno formato oggetto di approfondimento in AA.VV., *La tutela della concorrenza nel settore del credito*, Banca d'Italia, Roma 1992, p. 65 e ss. ove si riportano le diverse tesi attraverso le quali la teoria economica ha variamente individuato le funzioni di rilevanza economica e sociale su cui la citata specificità si fonda.

In particolare, secondo alcuni studiosi la vigilanza sarebbe necessaria per garantire l'ordinato espletamento della "funzione monetaria", svolta dalle banche attraverso la produzione di mezzi di pagamento a fronte della raccolta di depositi a vista. Altri rinvengono la specificità bancaria nella trasformazione dei depositi a breve termine e di modesta entità, raccolti presso le famiglie, in finanziamenti di durata protratta e ammontare rilevante erogati alle imprese. Ne deriva l'esigenza di vigilare sui rischi connessi all'inevitabile squilibrio strutturale tra le scadenze delle attività e passività di bilancio. Un'altra teoria pone l'enfasi sul ruolo svolto dalla banca per rimediare alle asimmetrie informative che impediscono ai meccanismi di mercato di collegare direttamente i soggetti in avanzo con quelli in disavanzo finanziario. A tali imperfezioni del mercato suppliscono le banche, instaurando separati rapporti fiduciari con i depositanti, da un lato, e con le imprese affidate dall'altro. Altri ancora individuano la specificità delle banche nella funzione di efficiente allocazione delle risorse disponibili, svolta selezionando i soggetti meritevoli di effettuare gli investimenti necessari allo sviluppo economico.

L'esperienza empirica induce a constatare senza possibilità di dubbio che ogni fallimento bancario comporta una serie di "esternalità negative". Anche se circoscritte, le crisi bancarie generano infatti gravi conseguenze dannose su di una platea più o meno vasta di soggetti: ne possono risultare compromesse tutte le rilevanti funzioni dianzi richiamate e si interrompono irrimediabilmente i rapporti fiduciari faticosamente instauratisi nel tempo tra la banca e gli imprenditori che ad essa hanno svelato informazioni anche riservate sui propri processi produttivi.

Considerazioni analoghe a quelle dianzi esposte possono svolgersi anche con riguardo agli intermediari finanziari non bancari che esercitano le medesime attività delle banche.

In coerenza con il principio di parità concorrenziale sancito nella Seconda direttiva di coordinamento bancario, è necessario che l'attività di vigilanza sia sostanzialmente impostata, in tutte le sue diverse configurazioni, secondo criteri di "neutralità". In altre parole, la vigilanza deve tendere a garantire una disciplina quanto più possibile uniforme dell'attività svolta dagli intermediari, prescindendo dalla loro natura soggettiva e dalle caratteristiche organizzative. «L'azione di controllo deve cioè essere neutrale sul piano competitivo, in armonia con il principio secondo il quale soggetti diversi debbono rispettare le medesime regole quando offrono gli stessi prodotti.» (1).

Per ottenere un tale risultato, quando la banca fa parte di un insieme di imprese bancarie e finanziarie legate fra loro da rapporti partecipativi, un controllo efficace non può prescindere dalla situazione complessiva del gruppo, visto che esso costituisce un unico soggetto economico. Sono state pertanto previste tecniche di consolidamento, che permettono di vigilare sul "rischio di gruppo" mediante strumenti di vigilanza informativa, regolamentare e ispettiva. In passato, la mancanza di controlli di tipo consolidato ha favorito fenomeni di "arbitraggio regolamentare", con spostamento di attività presso i componenti del gruppo sottoposti a forme di controllo meno incisive.

Sul piano teorico è ampiamente condivisa l'opportunità di tendere alla realizzazione di un modello di controllo essenzialmente basato su *regole generali*, nel cui rispetto gli intermediari competono liberamente sul mercato; in tale contesto le Autorità creditizie dovrebbero astenersi dall'interferire sui singoli comportamenti, limitandosi a svolgere, in posizione di terzietà, una funzione arbitrale volta a garantire il rispetto delle regole del gioco.

Le più recenti tecniche di vigilanza sono coerenti con tale impostazione. Negli ultimi tempi sono state infatti adottate modalità di controllo consistenti soprattutto in regole astratte di applicazione generale, tra le quali si segnala, per modernità di concezione e automatismo applicativo, il metodo dei "coefficienti patrimoniali". Questi, anziché imbrigliare rigidamente la gestione delle imprese vigilate con limiti operativi assoluti o superabili in via autorizzativa, si limitano a fissare parametri prudenziali che rapportano all'entità dei mezzi propri le diverse attività a rischio, opportunamente ponderate (2).

(1) Così V. DESARIO, Il testo unico in materia bancaria e creditizia: la nuova configurazione dei controlli di vigilanza, in *Economia Italiana* n. 2/1994, p. 168.

(2) Secondo V. DESARIO, op. ult. cit., p. 168 ss. «Il punto centrale della regolamentazione si è spostato dai soggetti alle attività; all'esigenza di predisporre un complesso di regole non confliggenti con la parità concorrenziale ha corrisposto l'aver ancorato la facoltà degli intermediari di assumere rischi al rispetto di coefficienti patrimoniali.

Questo orientamento, da un lato, si configura come stimolo alla ricerca di profitto (e quindi all'efficienza operativa) dei soggetti vigilati; dall'altro, scandisce in modo più nitido la distinzione tra le scelte organizzative e gestionali, rimesse alla libera determinazione dell'imprenditore bancario, e l'azione di supervisione. La stessa circostanza che gli strumenti di vigilanza possono essere applicati, oltre che a livello individuale, anche su base consolidata contribuisce a rendere i controlli tendenzialmente neutrali rispetto al modello organizzativo prescelto dalle banche.

L'azione di vigilanza regredisce così dal controllo effettuato all'interno dei mercati per concentrarsi all'interno dei bilanci, imponendo relazioni tra gli aggregati che mirano a limitare l'esposizione alle varie manifestazioni del rischio, senza distinzioni istituzionali.

Una conseguenza importante del nuovo orientamento è che le norme tendono a coincidere con gli strumenti che gli stessi intermediari utilizzano, o dovrebbero utilizzare, per controllare la propria rischiosità; interagiscono positivamente con l'azione del management anche sotto il profilo informativo aziendale; sono più condivise dagli stessi soggetti vigilati. Il sistema di controlli prudenziali può essere rappresentato

L'esercizio della vigilanza non si esaurisce peraltro nella verifica del rispetto dei coefficienti, ma continua a essere imperniato sullo svolgimento di attività di analisi e intervento sempre più puntuali ed efficaci.

Segue nota

come un insieme di regole tecniche, costituito da relazioni di bilancio e requisiti organizzativi, che gli intermediari dovrebbero «naturalmente» osservare nella logica della professione.

Ciò significa, appunto, che le nuove regole non sacrificano l'autonomia degli intermediari; prefigurano, piuttosto, le condizioni all'interno delle quali essa può in concreto esercitarsi in sintonia con il riconoscimento della natura d'impresa dell'attività bancaria. All'autorità di vigilanza compete il controllo sul complessivo grado di equilibrio della gestione. Ne risulta un sistema che integra ma non sostituisce il mercato; ne corregge le imperfezioni ma non ne altera, anzi ne protegge, i meccanismi.» Cfr. inoltre C. CLEMENTE, Commento all'art. 53, in Commentario al testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, a cura di F. Capriglione, CEDAM, Padova 1994, p. 280.

3. Il sistema bancario italiano prima della riforma

Come si è detto, il Testo Unico ha profondamente modificato il quadro normativo di riferimento del sistema bancario italiano.

Le modifiche hanno investito sia le capacità operative delle banche sia la loro configurazione morfologica. Sono stati cancellati alcuni importanti principi ispiratori dell'ordinamento bancario previgente, quali la specializzazione temporale e il pluralismo istituzionale degli intermediari creditizi, che la dottrina aveva immaginificamente definito «capisaldi» della legislazione bancaria (1).

3.1. *La specializzazione temporale*

Il principio della "specializzazione temporale", diretta conseguenza della crisi che generò la legge bancaria del 1936, aveva comportato la suddivisione degli operatori in due distinte categorie: le banche a breve, deputate a esercitare in prevalenza il credito commerciale, utilizzando fondi raccolti prevalentemente a vista; gli istituti di credito speciale, che concedevano finanziamenti "finalizzati", generalmente a media e lunga scadenza, a fronte di una raccolta basata sull'emissione di obbligazioni.

I motivi di questa "summa divisio" erano di diversa matrice.

Sotto il profilo tecnico, la specializzazione temporale degli operatori mirava a soddisfare nel modo più rigoroso, cioè attraverso la distinzione fisica dei soggetti, quell'elementare canone di corretta gestione per cui, nell'esercizio dell'attività bancaria, occorre rispettare un tendenziale sincronismo tra le scadenze delle attività e delle passività di bilancio. Come gli eventi degli anni '30 avevano infatti insegnato, un'eccessiva trasformazione delle scadenze poteva innescare incontrollabili crisi di liquidità.

Da un punto di vista funzionale, il legislatore aveva inteso separare il credito commerciale dal finanziamento degli investimenti, affidando il primo alle banche ordinarie e il secondo a istituti specializzati nella valutazione degli investimenti in immobili, impianti, scorte ecc. (2).

Negli anni successivi il numero degli istituti di credito speciale si incrementò rapidamente ed essi rappresentarono uno dei canali privilegiati per la realizzazione degli obiettivi di programmazione economica. Un utilizzo in tal senso fu propiziato dalle caratteristiche tipiche dell'attività degli istituti: la predeterminazione legislativa dello scopo dei crediti, l'ambito settoriale degli interventi consentiti ai singoli istituti, la durata a medio e lungo termine dei finanziamenti. Tramite gli istituti di credito speciale sono stati quindi perseguiti nel tempo – specialmente attraverso lo strumento del credito agevolato – il sostegno creditizio di specifici settori merceologici, quello delle imprese di piccola e media dimensione nonché il riequilibrio territoriale tra le zone più e meno sviluppate del Paese.

(1) Cfr. F. CARBONETTI, I cinquant'anni della legge bancaria, in Riv. soc., 1986, p. 849 ss.

(2) A fronte delle "caratteristiche di fondo, che contraddistinguono le spese per l'esercizio dell'attività produttiva da quelle connesse all'ampliamento o all'ammmodernamento della capacità produttiva delle imprese" diverse sono le problematiche e gli aspetti tecnici che caratterizzano il finanziamento dei due tipi di spese, così V. DESARIO, relazione all'incontro dibattito sul tema «Economia reale e credito: la specializzazione degli intermediari creditizi ed il finanziamento degli investimenti» tenutosi in Venezia il 16-17 novembre 1984, in atti del convegno p. 101 ss.

3.2. *Il pluralismo istituzionale*

L'espressione "pluralismo istituzionale" individua quel fenomeno per cui, sia nell'ambito delle aziende a breve che in quello degli istituti di credito speciale, il sistema bancario del 1936 risultava articolato in un variegato panorama di categorie di intermediari. Tale pluralismo era il portato di una concezione funzionale del credito, rinvenibile nelle peculiarità proprie dei numerosi enti che, a far tempo da epoche più o meno remote, si erano dedicati nel nostro Paese, in varie forme e con diverse finalità, alla raccolta di depositi e alla concessione di prestiti (1).

3.2.1. *Le banche operanti a breve termine*

Nei primi anni di vigenza della legge del 1936 il pluralismo degli intermediari rispondeva ancora alle eterogenee esigenze espresse dalle diverse classi socio-economiche di utenti del servizio bancario. L'articolo 5 della legge del '36 elencava numerose categorie di banche operanti a breve termine: istituti di credito di diritto pubblico, banche di interesse nazionale, casse di risparmio e monti di credito su pegno di 1^a categoria, monti di credito su pegno di 2^a categoria, banche popolari, casse rurali e artigiane, aziende ordinarie di credito.

Gli istituti di credito di diritto pubblico e le banche di interesse nazionale costituivano il nerbo del sistema: i primi avevano natura pubblica e le seconde la forma di società per azioni, ma entrambi erano assoggettati a un regime di tipo pubblicistico, che prevedeva l'approvazione degli statuti da parte delle Autorità creditizie e – limitatamente ai primi – la nomina pubblica dei vertici aziendali.

Analoghi caratteri pubblicistici erano riscontrabili nella regolamentazione delle casse di risparmio e dei monti di credito su pegno, disciplinati da precedenti leggi speciali che, inoltre, ne limitavano le capacità operative.

Anche le banche popolari e le casse rurali e artigiane erano regolamentate da disposizioni di leggi speciali, in aggiunta a quelle della legge bancaria generale; pur essendo entrambe costituite in forma cooperativa, esse presentavano sostanziali differenze: solo le casse, infatti, incontravano numerosi vincoli operativi e perseguivano finalità mutualistiche, beneficiando di un regime fiscale di favore.

Le aziende di credito ordinario, costituite in forma societaria o anche di ditta individuale, erano poco numerose e di dimensioni generalmente non rilevanti.

3.2.2. *Gli istituti di credito a medio e lungo termine*

Gli istituti di credito a medio e lungo termine erano elencati – per categoria o singolarmente – nell'art. 41 della legge bancaria; numerosi istituti erano stati peraltro costituiti negli anni successivi, in forza di apposite leggi (2).

(1) P. MOTTURA (a cura di), *Il pluralismo del sistema bancario italiano*, Angeli, Milano 1978.

(2) C. BALDINELLI – P.L. CONTI, *Gli istituti di credito a medio-lungo termine: verso un mutamento radicale*, in "Bancaria", n. 6/1993; F. CESARINI (a cura di), *La gestione degli istituti di credito speciale tra riforma e mercato*, Bologna 1992.

Nei diversi specifici settori d'intervento operavano gli istituti fondiari ed edilizi; le sezioni per il credito alle opere pubbliche; gli istituti di credito agrario, abilitati anche al credito peschereccio; la categoria composita dei cosiddetti istituti "mobiliari", che annoverava al proprio interno singoli istituti di rilevanti dimensioni (come l'Imi, il Crediop, l'Icipu) e le quattro banche a medio termine costituite in forma societaria (Mediobanca, Interbanca, Efibanca, Centrobanca); le sezioni industriali di alcuni grandi istituti operanti a breve termine; i tre istituti meridionali (Isveimer, Irfis, Cis); i mediocrediti regionali e, per finire, i due istituti di rifinanziamento (Mediocredito centrale e Artigiancassa) (1).

Con riguardo alla forma giuridica, accanto a enti dotati di autonoma personalità erano presenti anche sezioni con semplice autonomia patrimoniale e contabile. Le sezioni aggregate a istituti di credito speciale determinavano fenomeni di plurispecializzazione nell'ambito del comparto del credito a medio e lungo termine; quelle costituite presso banche di credito a breve davano luogo invece, in buona sostanza, a banche universali "sui generis".

Gli istituti speciali di natura pubblica prevalevano, per numero e dimensioni, rispetto a quelli costituiti in forma societaria. Tra questi ultimi figuravano poi società con disciplina fortemente pubblicizzata (es. istituti di credito fondiario).

Fatta eccezione per le quattro s.p.a. esercenti il credito mobiliare, disciplinate in prevalenza dal diritto comune, tutti gli altri istituti erano regolati da leggi speciali singolari o di categoria. La nomina pubblica dei vertici aziendali, l'approvazione degli statuti e delle relative modificazioni da parte di autorità pubbliche, la previsione analitica delle operazioni effettuabili – che talora giungeva a determinare in dettaglio le forme tecniche dei contratti e il rapporto tra credito concedibile e valore delle garanzie acquisite – caratterizzavano più o meno tutte le leggi speciali. Ne risultava un panorama dominato da operatori fortemente burocratizzati, alieni dall'assunzione di responsabilità imprenditoriali.

La caratteristica monosettorialità di molti istituti, pur essendo funzionale al perseguimento di obiettivi di politica economica, impediva però la diversificazione merceologica del rischio, provocando effetti distorsivi sul corretto funzionamento delle regole del mercato. Anche il credito erogato a tasso ordinario finiva, infatti, con l'assumere carattere di agevolazione: i limiti alla libertà operativa degli intermediari poneva gli unici possibili destinatari del credito in una posizione vantaggiosa, essendo preclusa alle banche la ricerca di alternative di impiego più redditizie (2).

3.3. *La separatezza tra banca e industria*

L'unico principio della legislazione bancaria degli anni '30 destinato non solo a sopravvivere, ma a uscire anzi rafforzato dalla recente riforma, è quello della cosiddetta "separatezza tra banca e industria". Esso si propone di tutelare l'indipendenza della funzione allocativa del credito svolta dalle banche, impedendo che i proprietari – allo scopo di asservire la gestione delle banche ai propri fini imprenditoriali – possano esercitare indebite

(1) Cfr. C. LAMANDA, L'evoluzione della disciplina del controllo sul sistema creditizio dalla legge bancaria ad oggi, in Banca d'Italia, Quaderni di ricerca giuridica della Consulenza Legale, n. 12/1986.

(2) Sull'origine ed evoluzione del credito speciale cfr. C. LAMANDA, Relazione al convegno "Credito all'impresa: il potere della specializzazione nell'Europa che cambia" tenutosi in Venezia il 26-27 ottobre 1990, in atti del convegno, p. 91 ss.

interferenze sulla scelta delle iniziative economiche da finanziare o sulle condizioni dei prestiti (1).

L'attuazione del principio – che si risolve nell'impedire ai soggetti di natura non finanziaria di assumere il controllo o, comunque, posizioni di dominio nelle banche – non mancò di incidere anch'essa sulle caratteristiche soggettive degli intermediari.

In assenza di una tutela legislativa, infatti, l'obiettivo della separatezza fu inizialmente perseguito in via di fatto, proprio incidendo sulla morfologia del sistema bancario che, fino a tutti gli anni '80, si caratterizzò per una massiccia presenza di operatori pubblici.

Alla forte pubblicizzazione del sistema si accompagnò poi un orientamento delle Autorità di controllo contrario alla costituzione di nuove banche private.

Solo il d.p.r. 350 del 1985, recependo la Prima direttiva di coordinamento bancario (77/780/CEE), provvide a sbloccare la situazione, attuando il principio comunitario della "libertà di stabilimento".

Di fronte alla prospettiva di un significativo incremento della componente privata del sistema – dovuto sia a nuove costituzioni sia ai progetti di privatizzazione degli operatori pubblici – si rese necessario assicurare una tutela legislativa al principio di separatezza. Nel 1990 fu quindi emanata la legge 287, che ha istituito specifici controlli sulla proprietà delle banche.

3.4. *La riforma della banca pubblica*

In una sia pur rapida rassegna delle principali fasi dell'evoluzione legislativa più recente, particolare rilievo va attribuito alle vicende della "banca pubblica"(2).

Dopo il periodo di intenso sviluppo del dopoguerra, la situazione del Paese mutò radicalmente nel corso degli anni '70, epoca in cui il sistema economico fu interessato da gravi perturbazioni. Poiché la nuova situazione richiedeva un formidabile sforzo di riallocazione delle risorse che il sistema finanziario non sembrava in grado di sostenere, si incominciò a indagare quali fossero i fattori di debolezza del sistema bancario ed emerse che il modello della banca pubblica era inadatto a fronteggiare i compiti più impegnativi che gli intermediari finanziari erano chiamati a svolgere (3).

I principali difetti della banca pubblica furono individuati. La nomina politica dei vertici aziendali e i pericoli di interferenze che ne derivavano sulla gestione; la possibilità di indirizzare l'attività bancaria al perseguimento di fini ulteriori rispetto al conseguimento degli utili; i rischi di deresponsabilizzazione, di burocratizzazione e, in genere, di inefficienza derivanti dalla mancanza di soggetti interessati alla remunerazione del capitale; la

(1) Sui rapporti tra banca e industria cfr. P. CIOCCA, *Banca, finanza, mercato*, Torino 1991, p. 82 ss.; R. PEPE, *Riflessioni e confronti in tema di separatezza tra banca e industria*, in *Banca d'Italia, Temi di discussione del Servizio Studi*, n. 76/1986.

(2) Cfr. C. LAMANDA, *La riforma della banca pubblica*, in *Riv. delle soc.*, n. 4-5/1986, p. 872 ss.; S. AMOROSINO (a cura di), *La ristrutturazione delle banche pubbliche. L'attuazione della legge n. 218/1990*, Milano 1991; G. CAMMARANO, *La riforma bancaria del 1990: un'analisi della sua preparazione*, in *AA.VV., La ristrutturazione della banca pubblica e la disciplina del gruppo creditizio*, in *Banca d'Italia, Quaderni di ricerca giuridica della Consulenza Legale*, n. 26/1992, p. 11 ss..

(3) Cfr. BANCA D'ITALIA, *Ordinamento degli enti pubblici creditizi. Analisi e prospettive*, in *Bollettino n. 1-2/1981 nonché Ordinamento degli enti pubblici creditizi*, Roma 1988.

possibilità di soddisfare le esigenze di ricapitalizzazione solo a carico del bilancio statale furono i principali punti di debolezza sui quali si decise di intervenire. Per far questo occorreva anzitutto modificare la struttura giuridica delle banche pubbliche, in modo che la capacità concorrenziale delle stesse ne risultasse stimolata. L'adozione della forma societaria e la privatizzazione, almeno parziale, del capitale apparirono la strada maestra da percorrere.

L'obiettivo era ambizioso e fu perseguito con gradualità nel corso di un decennio.

La marcia di avvicinamento al modello societario prese avvio fin dal 1981 con i processi di riforma degli statuti delle banche pubbliche conseguenti all'emanazione della legge n. 23. La ricapitalizzazione a carico dell'Erario dei tre banche meridionali fu infatti accompagnata dall'obbligo di una serie di modifiche statutarie i cui obiettivi, successivamente determinati da un apposito decreto del Ministro del tesoro, furono: l'apertura del capitale alla partecipazione dei privati; l'avvicinamento dei moduli organizzativi a quelli societari; l'allentamento dei vincoli operativi.

La riforma degli statuti coinvolse quasi tutte le casse di risparmio. Il più significativo impulso imprenditoriale espresso dalla riforma si concretizzò nella diversa configurazione strutturale dell'organo amministrativo che, al fine di favorire i controlli interni sui risultati di gestione, fu sdoppiato: al consiglio di amministrazione furono attribuiti compiti di indirizzo e di controllo di merito sulla gestione; a un comitato più ristretto, nel quale fosse più agevole assumere decisioni di qualità imprenditoriale, furono attribuite funzioni di amministrazione attiva.

Fu però la legge 218 del 1990 a porre in atto una riforma radicale della banca pubblica, fornendo agli intermediari strumenti giuridici atti a superare il principio generale che nel nostro ordinamento impedisce di sostituire il modello societario a quello dell'ente pubblico. Furono individuati strumenti giuridici (trasformazioni, conferimenti e fusioni) per consentire – su base volontaria e in regime di neutralità fiscale – l'adozione della forma di s.p.a. da parte delle banche pubbliche (1). Nel breve volgere di tre anni il provvedimento ha mutato radicalmente la precedente configurazione morfologica e dimensionale del sistema creditizio. Gli adeguamenti strutturali, infatti, hanno portato all'adozione pressoché generalizzata della forma societaria e hanno accresciuto, attraverso fusioni e raggruppamenti societari, il grado di concentrazione del sistema (2).

Pur predisponendo strumenti giuridici intesi a favorire l'adozione della forma della s.p.a., la legge 218 non ne prevedeva l'utilizzo obbligatorio; gli operatori restavano, infatti, liberi di maturare in autonomia le proprie scelte organizzative.

La legge 175 del 1991, invece, impose in termini coattivi la semplificazione morfologica di un settore del credito speciale. Fu infatti prescritto il ricorso obbligato agli strumenti giuridici predisposti dalla legge 218 per realizzare l'assunzione della forma di s.p.a. da parte delle sezioni di credito fondiario e l'assorbimento delle sezioni per il finanziamento delle opere pubbliche da parte degli enti presso i quali queste erano costituite.

(1) Per la genesi della legge 218 e per le operazioni di ristrutturazione cfr., rispettivamente, C. PISANTI-A.M. CARRIERO, *La legge Amato e i decreti delegati*, e G. DESIDERIO, *Le operazioni di trasformazione, fusione e conferimento per la ristrutturazione degli enti pubblici creditizi in AA.VV., La ristrutturazione della banca pubblica cit.*, p. 61 ss. e p. 75 ss.

(2) Sul tema cfr. inoltre AA.VV., *La legge 30 luglio 1990, n. 218. Contributi per la ristrutturazione delle Casse di Risparmio e delle Banche del Monte*, ACRI, Roma 1991.

In coerenza con il principio cardine della Seconda direttiva CEE di coordinamento bancario (89/646/CEE) – individuabile nella creazione di un mercato bancario unico e concorrenziale – dapprima il d.lgs. 481 del 1992 e poi il Testo Unico hanno definitivamente sancito la scelta del modello societario come strumento ideale per l'esercizio dell'attività bancaria (cfr. infra Parte II, § 4.).

L'art. 14 del Testo Unico, infatti – riprendendo il disposto dell'art. 9 del d.lgs. 481 – prevede che le banche di nuova costituzione possano assumere soltanto la forma di s.p.a. o di società cooperativa per azioni a responsabilità limitata. L'art. 161 del Testo Unico, poi, abroga esplicitamente tutte le leggi che disciplinavano in modo particolare le casse di risparmio, i monti di credito su pegno e gli istituti di credito speciale.

Anche in questo caso il legislatore non ha voluto però imporre l'abbandono della forma pubblicistica ai soggetti che intendevano mantenerla. Tutte le banche che conservano la natura pubblica sono state quindi raggruppate nel Testo Unico sotto la denominazione unitaria ed eloquente di "banche pubbliche residue" e la loro operatività, organizzazione e funzionamento sono stati sottoposti alla disciplina generale nonché, in quanto compatibile, a quella degli statuti e delle altre norme in questi richiamate (art. 151 T.U.)

Prima ancora dell'emanazione dei decreti legislativi 481 e 385 che – come si è detto – hanno formalmente decretato l'eliminazione dall'ordinamento delle relative categorie, l'utilizzo degli strumenti giuridici introdotti dalla legge Amato ha mutato in s.p.a.: 5 istituti di diritto pubblico; l'intera categoria delle casse di risparmio e dei monti di credito su pegno di 1^a categoria per un totale di 82 aziende; 84 istituti e sezioni di credito speciale.

Il numero delle banche pubbliche si è ridotto ancor più a seguito della legge 489 del 1993, che ha prescritto l'assunzione obbligatoria della forma di s.p.a. da parte delle banche pubbliche nel cui capitale lo Stato detenga la maggioranza anche relativa (cfr. art. 2) (1).

A fine novembre 1994 conservavano ancora la veste pubblicistica soltanto il Monte dei Paschi di Siena, l'Istituto per il Credito Sportivo e 4 monti di credito su pegno di 2^a categoria.

(1) Cfr. A. TREQUATTRINI, Commento all'art. 151 (Banche pubbliche residue), in Commentario a cura di F. Capriglione cit., p. 740 ss. nonché, dello stesso A., Da banche pubbliche a banche del pubblico: il testo unico e il processo di privatizzazione, in *Bancaria* n. 3/1994, p. 28 ss.

4. Il processo di despecializzazione

4.1. *La despecializzazione settoriale*

Sotto la spinta di pressanti esigenze operative, le diverse categorie di istituti di credito speciale, al fine di ampliare la sfera di competenza originariamente assegnata a ciascuna di esse dal legislatore, tendevano da tempo a forzare le barriere poste dall'eccessiva segmentazione del mercato del credito a medio e lungo termine. Disposizioni spesso celate tra le pieghe delle leggi finanziarie annuali, provvedimenti amministrativi e interpretazioni evolutive avevano determinato un'erosione delle zone grigie a cavallo tra i diversi settori merceologici di competenza, un lento ma continuo ampliamento dei parametri per l'individuazione delle piccole e medie imprese, una dilatazione delle aree geografiche di competenza territoriale dei singoli istituti. Particolarmente rilevanti erano divenute le aree di sovrapposizione reciproca tra il credito agrario e il credito industriale; quest'ultimo, poi, aveva consolidato la propria estensione al settore dei servizi (1).

Furono sempre i decreti attuativi della legge 218 a imprimere una importante svolta anche al processo di despecializzazione interna al comparto degli istituti di credito speciale. Il d.lgs. 356 (art. 18), infatti, stabilì che le società bancarie risultanti dalle operazioni di ristrutturazione delle banche pubbliche potessero avere competenza "polisettoriale", potessero cioè esercitare promiscuamente tutte le attività a medio e lungo termine statutariamente previste. La medesima disposizione prevede inoltre a disapplicare, nei confronti di tutti gli istituti speciali costituiti in forma di s.p.a., le norme limitanti la competenza territoriale.

Nel 1991 la legge 175 (art. 26) portò a compimento l'opera di despecializzazione settoriale delle s.p.a. a medio e lungo termine, riconoscendo loro la possibilità di essere autorizzate dalla Banca d'Italia a modificare in senso "polisettoriale" il proprio oggetto sociale, indipendentemente dalla circostanza che la forma societaria conseguisse a processi di ristrutturazione. La norma superava in tal modo la discriminazione venuta a determinarsi a danno di alcuni istituti di credito fondiario e dei quattro istituti di credito mobiliare, da sempre costituiti in forma societaria.

4.2. *La despecializzazione temporale*

L'attenuazione della specializzazione settoriale aveva comportato il superamento di fatto del pluralismo interno alla categoria degli istituti di credito speciale, ponendo le premesse per la nascita di intermediari con "competenza polisettoriale". La specializzazione temporale continuava peraltro a mantenere la distinzione tra banche a breve e istituti a medio e lungo termine; restava in tal modo preclusa la possibilità di rivendicare il diritto di cittadinanza nel nostro ordinamento per la "banca a carattere universale", per la banca, cioè, che può raccogliere il risparmio ed esercitare il credito senza limiti di destinazione, di forma o di scadenza nonché svolgere altre attività finanziarie non riservate dalla legge a determinati tipi di intermediari.

(1) Sul tema della despecializzazione operativa e per tipo di clienti nel campo del credito speciale cfr. V. PONTOLILLO, *Profili del sistema di credito industriale*, in *La struttura del sistema creditizio...* cit., p. 286 ss.

È pur vero che il nostro sistema già conosceva modelli prossimi a quello della banca universale. Molte banche, infatti, svolgevano al proprio interno numerose attività parabancarie e operavano oltre il breve termine sia direttamente, entro limiti determinati, sia attraverso sezioni di credito speciale prive di personalità giuridica (1).

Fu però il d.lgs. 356 a introdurre, nel 1990, un primo riconoscimento legislativo della “banca a carattere universale”, prevedendo che, in deroga al principio di specializzazione temporale, le società bancarie risultanti dalla ristrutturazione di banche pubbliche dotate di sezioni senza personalità giuridica (c.d. “unici compendi”) potessero continuare a esercitare, sia pure transitoriamente, tutte le attività svolte dagli enti originari (cfr. art. 2, comma 2) (2).

Nell'intento di promuovere l'avvicinamento degli ordinamenti nazionali e di creare un mercato unico e concorrenziale, sono state comunque ancora una volta le norme di recepimento della Seconda direttiva e il Testo Unico a riconoscere in modo formale e definitivo il modello della “banca a carattere universale”.

In particolare, nel 1992 il d.lgs. 481 provvide a eliminare la ripartizione degli intermediari bancari basata sulla specializzazione temporale, introducendo un tipo unico di banca abilitata sia a raccogliere mediante emissione di obbligazioni (art. 4) sia a esercitare tutte le attività di finanziamento disciplinate dalla legislazione sul credito speciale (art. 6). Le leggi speciali, quindi, dovevano considerarsi implicitamente abrogate nelle parti disciplinanti la costituzione degli intermediari, la loro organizzazione e la raccolta obbligazionaria; restava invece in vigore la regolamentazione delle operazioni attive.

In ossequio alla parità concorrenziale e al principio del mutuo riconoscimento, predicati dalla direttiva, il decreto consentì inoltre a tutte le banche comunitarie di erogare finanziamenti agevolati previsti da leggi italiane, previa stipulazione di una convenzione con l'amministrazione pubblica competente a disporre l'agevolazione stessa (art. 6).

Il Testo Unico del 1993 – come si vedrà – ha poi perfezionato la despecializzazione del sistema, demandando al potere normativo delle Autorità di vigilanza il compito di introdurre strumenti di controllo prudenziale idonei, soprattutto, a contenere i rischi derivanti dall'eccessiva trasformazione delle scadenze delle attività e passività del bilancio bancario.

(1) Cfr. V. PONTOLILLO, Il sistema del credito speciale e la legge n. 218/1990, in *La ristrutturazione delle banche pubbliche* (a cura di S. Amorosino), Milano 1991.

(2) Cfr. ancora V. PONTOLILLO, Profili del sistema di credito industriale, in *La struttura del sistema creditizio cit.*, p. 280.

PARTE SECONDA

IL CONTENUTO DEL TESTO UNICO

1. Apparato di controllo

Il Testo Unico disciplina le Autorità creditizie, i poteri di vigilanza, le banche e i gruppi bancari. Ne fanno inoltre parte disposizioni sugli intermediari finanziari non bancari, sulla trasparenza delle condizioni contrattuali e sul credito al consumo. Per espressa esclusione della norma di delega non sono invece comprese nel compendio le leggi concernenti l'intermediazione mobiliare e la tutela della concorrenza (1).

Per quanto concerne in particolare l'apparato di controllo, il Testo Unico ne conferma la precedente composizione, che continua ad articolarsi nel Comitato interministeriale per il credito e il risparmio (*breviter* CICR), nel Ministro del tesoro e nella Banca d'Italia. La composizione del CICR è integrata con il Ministro delle finanze e prende atto della soppressione del Ministero per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e di quello delle partecipazioni statali.

Anche la ripartizione delle competenze tra le Autorità risulta sostanzialmente immutata: il Testo Unico applica però con più rigore i criteri che già presiedevano all'attribuzione dei rispettivi poteri: al Ministro del tesoro è ora demandata l'assunzione di tutti i provvedimenti di carattere particolare, ivi compresi quelli di amministrazione straordinaria, di liquidazione coatta amministrativa e di irrogazione delle sanzioni, in precedenza attribuiti al Comitato.

In sintesi, il CICR ha l'alta vigilanza in materia di credito e di tutela del risparmio, delibera su tutte le materie di carattere generale e decide sui reclami contro i provvedimenti della Banca d'Italia (artt. 2 e 9 T.U.) (2).

Il Ministro del tesoro, oltre a sostituire il CICR in caso di urgenza, assume i provvedimenti di carattere generale e particolare di sua specifica competenza, che può comunque sottoporre preventivamente al CICR (art. 3 T.U.).

La Banca d'Italia elabora le proposte per le deliberazioni del CICR e svolge funzioni istruttorie e di esecuzione delle deliberazioni stesse; emana la normativa di vigilanza; adotta provvedimenti di carattere particolare; determina e rende pubblici previamente i principi e i criteri dell'attività di vigilanza; applica, in quanto compatibili, le disposizioni della legge 241 del 1990 disciplinante il procedimento amministrativo e il diritto di accesso ai documenti amministrativi; assicura, tramite un Bollettino mensile, la pubblicità dei provvedimenti più rilevanti adottati dalle Autorità di controllo; pubblica annualmente una relazione sull'attività di vigilanza; cura la pubblicazione di elaborazioni e dati statistici (artt. 4 e 8) (3).

(1) La materia dei servizi d'investimento nel settore dei valori mobiliari forma oggetto delle direttive 93/6/CEE e 93/22/CEE (c.d. "Eurosif"), che gli Stati membri sono tenuti ad adottare entro il 1° luglio 1995 e a rendere concretamente operative entro la fine del medesimo anno. Nel nostro Paese l'attuazione delle direttive è prevista nel progetto di legge Comunitaria per il 1994 (Atto Camera n. 1882-A), attualmente all'esame del Parlamento, che all'art. 16, comma 1, delega il Governo a recepire le direttive stesse nel rispetto di determinati principi e criteri direttivi specifici, che si aggiungono a quelli generali contenuti negli articoli 2 e 6. Il comma 2 del medesimo articolo 16 delega inoltre il Governo a emanare, entro due anni dall'entrata in vigore della legge, un testo unico per il coordinamento delle disposizioni di recepimento delle direttive con le altre disposizioni disciplinanti gli intermediari e i mercati finanziari e mobiliari e con quelle comunque rilevanti, anche in materia di tutela dei diritti dei risparmiatori, apportandovi le integrazioni e le modifiche a tal fine necessarie od opportune ai fini del coordinamento.

(2) Sul punto cfr. le note critiche di F. MERUSÌ, C'è tanta nostalgia di anni '30 nel nuovo testo unico sul credito, in *Il sole* 24 ore del 27 luglio 1993.

(3) In merito ai rapporti tra Banca d'Italia e CICR cfr. R. COSTI, *L'ordinamento bancario*, Il Mulino, Bologna 1994, p. 78 ss. e p. 95 ss. nonché F. CAPRIGLIONE, *L'ordinamento finanziario verso la neutralità*, Cedam, Padova 1994, p. 100 ss.

2. Finalità della vigilanza

2.1. Finalità generali

La vigilanza sul sistema bancario e finanziario non può evidentemente prescindere da una rilevante discrezionalità tecnica. Essa, infatti, «ha il compito di avvicinare il sistema a un "ottimo", che va continuamente ripensato e che le forze di mercato non sono in grado, da sole, di esprimere.»(1).

Ebbene, una delle più rilevanti novità introdotte dal Testo Unico nell'ordinamento bancario consiste nella esplicitazione legislativa delle finalità della vigilanza, che si propone di limitare la citata discrezionalità, al fine di temperare le istanze di certezza degli operatori con quelle di flessibilità dell'azione di controllo (2).

Con l'emanazione del Testo Unico è stata pertanto superata la proverbiale "neutralità" della disciplina bancaria previgente che – come si è già detto – nel silenzio della legge, aveva consentito alle Autorità creditizie di perseguire indifferentemente obiettivi di vigilanza prudenziale, di politica monetaria o di programmazione economica.

Negli ultimi anni si è registrata sul piano generale una maggiore attenzione del legislatore per la "trasparenza" dell'azione amministrativa; questa sensibilità si è tradotta, tra l'altro, nell'emanazione della legge 241 del 1990 che, disciplinando il procedimento amministrativo, si prefigge la protezione dei cittadini nei confronti della Pubblica Amministrazione. Proprio in sintonia con questa evoluzione garantista dell'ordinamento generale, gli artt. 5 e 6 T.U. hanno vincolato in modo più stringente la discrezionalità delle Autorità creditizie, individuando le finalità che devono presiedere all'esercizio della vigilanza. Esse sono:

- a) la stabilità complessiva del sistema finanziario;
- b) l'efficienza e la competitività del medesimo sistema;
- c) la sana e prudente gestione dei soggetti vigilati;
- d) l'osservanza delle disposizioni in materia creditizia;
- e) il rispetto della "primazia" del diritto comunitario.

La presenza di una pluralità di fini espressamente dichiarati sembrerebbe accrescere la complessità delle scelte discrezionali che le Autorità sono chiamate a effettuare nell'esercizio dell'attività di vigilanza. Questa, peraltro, non può mai considerarsi libera nei fini; le valutazioni di merito, infatti, sono comunque vincolate al perseguimento dell'interesse pubblico e al rispetto delle regole di buona amministrazione, tra le quali rientrano la logicità e l'imparzialità dell'azione amministrativa e l'obbligo di effettuare istruttorie adeguate e di attenersi alle risultanze delle stesse. Non può quindi ritenersi che prima dell'emanazione del Testo Unico le Autorità creditizie fossero esentate dal rispetto

(1) Così P. CIOCCA, *Banca finanza mercato cit.*, p. 6.

(2) Sul tema delle finalità della vigilanza esplicitate nel testo unico vedasi BANCA D'ITALIA, *L'attività di vigilanza (relativa al 1993)*, in *Relazione del maggio 1994*, p. 285; A. FAZIO, *La tutela del risparmio*, in *Banca d'Italia, Bollettino Economico n. 24/1995*, p. 45* ss.; AA.VV., *Le finalità della vigilanza nel nuovo ordinamento del credito: profili economici e giuridici*, Banca d'Italia, dattiloscritto del maggio 1994 in corso di pubblicazione su questi "Quaderni" (con riguardo agli aspetti giuridici, cfr. in particolare M.A. FRENI, *Profili di diritto amministrativo*, e G. NAPOLETANO-M. SEPE, *La sana e prudente gestione*); V. PONTOLILLO, *Finalità e destinatari della vigilanza*, in *Commentario al testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, Padova 1994, p. 25 ss; F. CAPRIGLIONE, *L'ordinamento finanziario... cit.*, p. 123 ss.

del principio di legalità dell'azione amministrativa. Sussistevano semmai maggiori difficoltà per l'attività di controllo, in quanto le Autorità erano tenute a improntare i propri comportamenti al rispetto di fini inespressi e, quindi, da individuare tra quelli impliciti nella stessa attribuzione dei poteri di vigilanza o ricavabili dal complesso della legislazione vigente in materia e, anzitutto, dal combinato disposto degli articoli 41 e 47 della Costituzione.

Passando a esaminare le singole finalità indicate nel Testo Unico, va anzitutto evidenziato come l'esclusione di finalità di programmazione economica e di politica monetaria conferisca oggi un carattere esclusivamente tecnico-prudenziale all'attività di vigilanza.

La tutela della **stabilità complessiva del sistema finanziario** costituisce l'obiettivo principe dell'attività di vigilanza ed è generalmente presente, più o meno formalizzata, nell'ordinamento giuridico di tutti i Paesi. Comune è infatti la preoccupazione delle conseguenze che l'instabilità degli intermediari creditizi può comportare sulla fiducia dei depositanti e, in ultima analisi, sull'economia reale.

Al fine tradizionale e fondamentale della stabilità del sistema finanziario la nuova legge ha affiancato l'obiettivo dell'“**efficienza nella competitività**”; endiadi, questa, indicatrice del disfavore del legislatore per le soluzioni che, pur essendo suscettibili nell'immediato di accrescere l'efficienza, determinano però situazioni di tipo monopolistico. Questo obiettivo non rappresenta esclusivamente un riflesso degli obblighi comunitari, bensì la formalizzazione di un indirizzo che le Autorità creditizie già da tempo avevano impresso all'azione di vigilanza, avvalendosi degli strumenti neutrali previsti dalla legge bancaria del 1936.

L'inclusione dell'efficienza e della competitività del sistema finanziario tra i fini della vigilanza è meno frequente a livello internazionale; tali finalità, infatti, risultano di norma perseguite in via generale dalle leggi antitrust.

Anche in Italia esiste una normativa per la tutela della concorrenza che ha portata generale e attribuisce alla Banca d'Italia il compito di assicurare il rispetto delle relative regole da parte degli operatori bancari. Il motivo per cui il legislatore ha ritenuto di richiamare l'efficienza e la concorrenza anche tra i fini della vigilanza creditizia è da ricercarsi probabilmente nella circostanza che tali finalità possono talora confliggere con la stabilità del sistema. Ebbene, in tali ipotesi, alle Autorità spetterà il compito di temperare nella giusta proporzione stimoli concorrenziali e misure di contenimento dei rischi.

Il perseguimento delle nuove finalità non deve indurre a sottovalutare i pericoli di instabilità sempre immanenti nell'attività bancaria. Crisi ricorrenti sono potenzialmente in grado di minare la fiducia dei risparmiatori nella solidità dell'intero sistema bancario, con immaginabili conseguenze per lo sviluppo economico del Paese. Resta quindi attuale e, anzi, prioritaria l'esigenza di salvaguardare la stabilità complessiva del sistema finanziario; con questa non confligge ovviamente l'estromissione dal mercato di singoli intermediari marginali.

Attraverso il contestuale richiamo della competitività il legislatore ha inteso qualificare il fine dell'efficienza: questa, pertanto, non può considerarsi un valore da perseguire a qualunque costo, ma solo nel rispetto dei meccanismi concorrenziali.

L'accoglimento del principio dell'“efficienza nella competitività” è coerente con il maggior ricorso a regole di tipo tecnico-prudenziale, la cui caratteristica – si pensi alla prescrizione di coefficienti patrimoniali – è quella di limitarsi a tracciare una cornice normati-

va entro la quale i singoli operatori sono chiamati a misurarsi in posizione di parità concorrenziale (1).

Ai sensi dell'articolo 5 del Testo Unico, la stabilità complessiva, l'efficienza e la competitività del sistema finanziario vanno perseguite mediante norme e interventi ispirati al criterio della "sana e prudente gestione" dei soggetti vigilati, coniugandosi al quale gli altri obiettivi si integrano e acquistano concretezza.

L'espressione "sana e prudente gestione" richiama un criterio di immediata derivazione comunitaria. Come emerge dai lavori preparatori della Costituzione Italiana, il Costituente aveva già individuato in analoghi concetti la vera essenza della vigilanza bancaria (2).

L'individuazione della finalità della "sana e prudente gestione dei soggetti vigilati" si presenta meno agevole delle precedenti.

Prima della formalizzazione avvenuta a opera del Testo Unico, la sana e prudente gestione già costituiva di fatto il parametro di valutazione normalmente utilizzato dalle Autorità di controllo per la formulazione dei giudizi conseguenti alla esecuzione delle ispezioni di vigilanza ovvero in sede di analisi della situazione tecnica aziendale propedeutica all'assunzione di provvedimenti autorizzativi.

(1) In merito all'inclusione della concorrenza tra le finalità della vigilanza cfr. V. DESARIO, Il testo unico in materia bancaria e creditizia cit., p. 157 ss. e, in particolare, p. 159 ove l'A. osserva che: «La legge bancaria del 1936, essenzialmente mirata alla tutela della stabilità del sistema bancario, non menzionava esplicitamente il fine della concorrenza; conteneva, tuttavia, alcuni riferimenti indiretti al profilo dell'efficienza che rendevano possibile per le autorità di vigilanza indurre elementi di competitività nei mercati creditizi. Un contributo di rilievo per l'affermazione della concorrenza nel sistema italiano è venuto dal legislatore comunitario. Con la prima direttiva di coordinamento bancario, recepita nel 1985, si era data attuazione al principio della libertà di accesso al mercato, prima attenuando e poi sostanzialmente eliminando le barriere amministrative all'entrata e le preesistenti segmentazioni territoriali.

In una prima fase, la concorrenza si è configurata come obiettivo intermedio dell'azione di vigilanza, funzionale per elevare il livello di efficienza delle banche e per rafforzare la loro capacità di stare sul mercato con profitto. La legge 287/90 sulla disciplina a tutela della concorrenza e del mercato ha esteso all'industria bancaria il medesimo sistema di regole applicabile a ogni altra categoria di imprese; la competitività ha quindi assunto valenza di obiettivo autonomo, affiancandosi alle finalità di stabilità ed efficienza tradizionalmente affidate all'Organo di supervisione bancaria.

La Banca d'Italia è ora munita degli strumenti necessari per garantire la pluralità delle fonti di offerta di risorse finanziarie e per sorvegliare il formarsi di posizioni dominanti sia nelle relazioni tra intermediari sia nei rapporti tra banca e cliente. L'Organo di vigilanza era già intervenuto sulla struttura finanziaria per incentivare la diffusione della concorrenza; con la legge 287/90 assume il compito di impedire i comportamenti lesivi della concorrenza, evitare il verificarsi di pratiche collusive o escludenti, vietare le concentrazioni che riducano la libertà competitiva.

La nuova legge bancaria, definita con la riorganizzazione delle norme di settore nel testo unico, ha confermato l'indicato profilo della concorrenza, connotandolo come uno dei principali parametri al quale le autorità creditizie devono attenersi nell'esercizio delle proprie funzioni. L'ulteriore passo compiuto dal testo unico consiste nell'assicurare un livello adeguato di concorrenzialità non solo tra soggetti che svolgono la stessa attività, ma anche tra i molteplici punti di offerta di servizi finanziari: banche e intermediari non bancari; banche e mercati dei capitali; soggetti nazionali e operatori esteri.». In merito alle tre principali accezioni della "efficienza bancaria" cfr. P. CIOCCA, Banca Finanza Mercato, cit., p. 27 ss.

(2) Nel Rapporto della Commissione Economica presentato all'Assemblea Costituente (parte IV, Credito e Assicurazione, edita dall'Istituto Poligrafico dello stato nel 1946, p. 23) si legge tra l'altro: «Invero, il pubblico controllo del credito, perché renda i servizi che da esso si attendono di tutela del risparmio e di garanzia di un sano esercizio del credito deve essere innanzitutto realizzato con criteri essenzialmente tecnici e attuato con snellezza e rapidità di visione e di azione.».

Passando all'interpretazione letterale della norma, si osserva che, sotto il profilo lessicale, una gestione può considerarsi "sana" quando persegue il profitto in base a decisioni indipendenti da interessi estranei all'impresa bancaria e conformi ai canoni generali di correttezza. La "prudenza" della gestione evoca invece l'avversione al rischio, particolarmente doverosa da parte di chi, come il banchiere, impegna nelle attività d'impresa non solo il proprio capitale, ma soprattutto le disponibilità fiduciariamente affidategli dai risparmiatori.

Il concetto di "sana e prudente gestione" assume una duplice valenza a seconda che lo si consideri con riguardo ai controlli preventivi, grosso modo identificabili negli interventi di vigilanza regolamentare (art. 53 T.U.), ovvero con riguardo a quelli concomitanti o successivi, individuabili nel monitoraggio cartolare (art. 51 T.U.) e nelle ispezioni (art. 54 T.U.). Nel primo caso il criterio svolge soprattutto la funzione di limite per i vincoli che le Autorità hanno il potere di imporre a fini di stabilità, efficienza e competitività del sistema finanziario; nel secondo, la sana e prudente gestione funge invece da parametro valutativo del comportamento degli intermediari (1).

Uno specifico richiamo alla sana e prudente gestione è contenuto in diversi articoli del Testo Unico con riferimento a singole fattispecie autorizzative. Una chiave interpretativa – peraltro opinabile – della scelta operata dal legislatore potrebbe individuarsi nell'intento di enfatizzare, in alcune fattispecie, il ricorso al criterio della sana e prudente gestione, indicandolo come principale parametro per le valutazioni delle Autorità di vigilanza. Ne conseguirebbe l'attenuazione della rilevanza che le citate Autorità possono attribuire, in queste ipotesi, alle esigenze di tutela del sistema finanziario nel suo complesso (2).

Dal punto di vista della classificazione giuridica, la "sana e prudente gestione" può farsi rientrare fra quelle "clausole generali", quali la "buona fede" e la "diligenza del buon padre di famiglia", che la legge spesso richiama come fonti di regole comportamentali, affidandone l'applicazione alla elaborazione giurisprudenziale.

Taluno paventa il pericolo che, dietro la formula della sana e prudente gestione possa celarsi un rafforzamento della discrezionalità delle Autorità creditizie; il criterio, al contrario, sembra circoscrivere l'ambito di quella ineliminabile discrezionalità tecnica che costituisce da sempre il parametro di valutazione utilizzato dalla Banca d'Italia nell'esecuzione dei controlli.

I margini di incertezza sono stati poi ulteriormente ridotti dall'introduzione dell'obbligo per le Autorità di vigilanza di predeterminare e pubblicare i criteri in base ai quali si svolge la loro attività di controllo.

Non v'è dubbio peraltro che l'attività finanziaria sia per sua natura difficilmente riconducibile entro canoni di comportamento rigidi e predeterminati; tale specificità non è

(1) Quanto al grado di incidenza delle prescrizioni di vigilanza sulla gestione aziendale, non vi è dubbio che, a parte il rispetto formale dei vincoli derivanti dalla tutela costituzionale dell'iniziativa economica privata, non sarebbe comunque ipotizzabile l'imposizione di regole incompatibili con la natura imprenditoriale dell'attività bancaria, ormai solennemente sancita dalla normativa comunitaria. Sarebbero pertanto suscettibili di impugnazione sotto il profilo della legittimità disposizioni di vigilanza che imponessero comportamenti del tutto inconciliabili con il perseguimento di fini reddituali da parte dei soggetti sottoposti al controllo.

(2) Cfr. ad es.: l'art. 14, comma 2, in tema di autorizzazione all'attività bancaria; l'art. 19, comma 5, in materia di autorizzazione all'acquisizione di partecipazioni qualificate al capitale delle banche; gli artt. 19, comma 7, e 20, comma 2, disciplinanti gli accordi tra soci delle banche; l'art. 56, comma 1, sulle modificazioni statutarie; l'art. 57, comma 1, in tema di autorizzazione delle fusioni e scissioni alle quali partecipino banche.

sfuggita al legislatore, il quale ha fatto ricorso a una formula che, pur essendo caratterizzata in astratto da una certa flessibilità, tende a storicizzarsi nel suo contenuto precettivo, divenendo puntuale e conoscibile in relazione alla prassi amministrativa nonché al comportamento degli operatori.

Le clausole generali hanno il pregio di adattarsi continuamente all'evoluzione dell'ordinamento e della realtà socio-economica. In campo creditizio, per conferire carattere oggettivo alle valutazioni di vigilanza, la definizione del parametro dovrebbe rappresentare, di tempo in tempo, il punto di convergenza di valutazioni provenienti dalle Autorità di controllo e dalla professione bancaria.

Se la sana e prudente gestione rappresenta un parametro di valutazione per le Autorità di controllo, è ovvio che essa costituisce, di riflesso, una regola di condotta per gli intermediari.

Non è ovviamente possibile, né forse desiderabile, stabilire regole di condotta così analitiche e numerose da coprire le infinite situazioni che possono presentarsi nella realtà operativa.

Non esistono dunque prescrizioni predeterminate, il cui rispetto possa esimere gli intermediari dall'onere di decidere liberamente e responsabilmente i comportamenti da adottare nello svolgimento dell'attività d'impresa.

In tale situazione, le Autorità creditizie non potranno che valutare "a posteriori", facendo riferimento anzitutto al rispetto della normativa di vigilanza, se la gestione aziendale sia stata in concreto sana e prudente.

In situazioni di incertezza, tuttavia, è auspicabile che le Autorità non pongano la condotta aziendale a raffronto con parametri teoricamente ottimali, ma basino piuttosto il proprio giudizio su criteri di ragionevolezza, alla cui determinazione dovrebbero concorrere il comune sentire dei soggetti vigilati e l'osservazione dei comportamenti più responsabili fra quelli emersi nella prassi.

Anche la condotta gestionale più accorta non è sufficiente a escludere il rischio connesso allo svolgimento dell'attività bancaria, il cui buon esito dipende, in ultima analisi, dalle molteplici e talvolta imprevedibili vicende che possono influire sulla solvibilità dei creditori. Al verificarsi della crisi, pertanto, ferma restando l'eventuale attivazione delle procedure di rigore previste dalla legge a tutela dei risparmiatori, nessuna responsabilità personale dovrebbe essere imputata agli amministratori che, oltre a rispettare la legge, abbiano operato con ragionevolezza.

L'"osservanza delle disposizioni in materia creditizia" e l'esercizio dei poteri di vigilanza "in armonia con le disposizioni comunitarie" chiudono l'elenco delle finalità della vigilanza indicate dalla legge.

La prima di tali finalità sembra delimitare lo spettro dei controlli di vigilanza: questi infatti, ferma restando la segnalazione alle Autorità competenti delle violazioni di legge comunque riscontrate, non potrebbero essere precipuamente indirizzati al perseguimento di fini estranei al rispetto della normativa nel cui contesto i poteri di vigilanza sono stati conferiti.

Al di là dell'ovvio rispetto degli obblighi giuridici derivanti dalla normativa comunitaria, il richiamo all'"**armonia con le disposizioni comunitarie**" sembra poi impegnare le Autorità creditizie a tener conto nella propria azione anche dei semplici indirizzi ricavabili dal diritto europeo.

Un ulteriore limite alla discrezionalità dell'attività di controllo deriva – come si è detto – dalla maggiore **trasparenza dell'azione di vigilanza**. Questo è l'obiettivo delle regole che impongono alla Banca d'Italia di rendere previamente pubblici i principi e i criteri della propria attività; di pubblicare una relazione annuale sull'attività di vigilanza; di provvedere alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale e in un apposito Bollettino dei provvedimenti di carattere generale e particolare emanati dalle Autorità creditizie; di applicare, «in quanto compatibili», le disposizioni della legge 241 del 1990, disciplinante il procedimento amministrativo e il diritto di accesso ai documenti amministrativi (cfr. gli articoli 4 e 8 T.U.).

2.2. Altre finalità

Accanto alle finalità generali, enunciate con una certa enfasi dall'art. 5 T.U., ve ne sono altre più specifiche e meno conclamate, ma egualmente rilevanti in quanto espressione di nuovi compiti, che solo recentemente l'ordinamento ha ritenuto di conferire in modo espresso alle Autorità creditizie.

Alcune di queste ulteriori finalità possono complessivamente ricondursi alla protezione dei soggetti contrattualmente deboli.

Si pensi ad esempio ai compiti che il titolo VI del Testo Unico, disciplinante la **trasparenza delle operazioni bancarie e il credito al consumo**, attribuisce alle Autorità creditizie con riguardo: alla pubblicità delle condizioni economiche praticate dai singoli intermediari per i principali contratti e delle eventuali modifiche unilaterali delle stesse (artt. 116 e 118); alla forma dei contratti che possono eccezionalmente concludersi non per iscritto (art. 117); alle comunicazioni periodiche volte a informare la clientela circa l'andamento dei singoli rapporti (art. 119); alla determinazione del tasso annuo effettivo globale (TAEG) da indicare nei contratti di credito al consumo (art. 122); ai controlli relativi al rispetto della normativa e all'irrogazione delle sanzioni (artt. 128, 144 e 145).

Nell'ambito della protezione delle parti contrattualmente deboli si colloca anche la peculiare previsione del comma 7 dell'art. 70 T.U.. Questo, nell'escludere l'applicazione alle banche dell'art. 2409 c.c., sembra attribuire alla Banca d'Italia quella **tutela degli azionisti di minoranza** che il diritto comune rimette al pubblico ministero, al tribunale e all'amministratore giudiziario da questo eventualmente nominato. La norma prevede infatti che, in presenza di fondato sospetto di gravi irregolarità da parte degli organi amministrativo e di controllo, una minoranza qualificata di soci (5 o 2 per cento a seconda che la banca sia o meno quotata) può denunciare i fatti alla Banca d'Italia «che decide con provvedimento motivato» (1).

Si è già detto che le direttive comunitarie attribuiscono alla vigilanza bancaria un carattere tecnico-prudenziale, escludendo in tal modo che gli strumenti armonizzati possano

(1) L'art. 2409 c.c. prevede analogamente che, in caso di gravi irregolarità nell'adempimento dei doveri degli amministratori e dei sindaci, il tribunale, su denuncia di una minoranza qualificata di soci (10 per cento del capitale) o su richiesta del pubblico ministero, può ordinare l'ispezione dell'amministrazione della società ed eventualmente disporre provvedimenti cautelari ovvero revocare gli amministratori e i sindaci, sostituendoli con un amministratore giudiziario abilitato a proporre nei loro confronti l'azione di responsabilità. Sul tema cfr. C. LAMANDA, *La società per azioni bancaria*, quaderni CERADI, Roma 1993, p. 56 ss.

essere deliberatamente utilizzati per perseguire finalità di programmazione economica o di politica monetaria. Non può pertanto ritenersi che gli «**altri poteri**» attribuiti alle Autorità creditizie dall'art. 147 abbiano attinenza con l'esercizio della vigilanza (1).

(1) In tal senso depongono sia la sintomatica collocazione della norma in esame nel titolo IX, recante «Disposizioni transitorie e finali» sia la relazione al Testo Unico. Quest'ultima, in particolare, dichiara esplicitamente che l'articolo consente alle Autorità di controllo di continuare a esercitare nei confronti delle banche operanti nel territorio nazionale quei poteri – già contemplati nella previgente legge bancaria – che hanno costituito il fondamento normativo della riserva obbligatoria (ora peraltro disciplinata dalla legge n. 483 del 1993), del vincolo di portafoglio e di altri strumenti di politica monetaria. Di diverso avviso P. DE VECCHIS, Commento all'art. 147, in Commentario al Testo Unico... cit., a cura di F. Capriglione, p. 725 ss.

3. Le banche: aspetti operativi

3.1. *Nozione di attività bancaria*

La nozione tradizionale di *attività bancaria* è stata confermata come esercizio congiunto delle attività di raccolta del risparmio tra il pubblico e di erogazione del credito (art. 10). Trovano parimenti esplicita conferma il carattere di impresa dell'attività e la riserva a favore delle banche. Sostanziali innovazioni – che si passano di seguito a esaminare in dettaglio – hanno invece interessato la disciplina della raccolta del risparmio tra il pubblico (1).

3.2. *La raccolta del risparmio tra il pubblico*

È noto che le condizioni strutturali del nostro sistema economico, caratterizzato da un'endemica carenza di capitali privati disponibili all'investimento, influenzarono fin dalle origini l'impostazione del sistema finanziario italiano, il quale assunse una configurazione decisamente "bancocentrica", funzionale alla realizzazione di un modello di sviluppo a conduzione dirigitica.

La tangibile conferma di tale impostazione è rinvenibile, sul piano legislativo, negli articoli della previgente legge bancaria del 1936, che:

- stabilivano in favore delle banche una riserva di attività per "la raccolta del risparmio fra il pubblico sotto ogni forma e l'esercizio del credito", che venivano inoltre qualificati "funzioni di interesse pubblico" (articoli 1 e 96 L. B.);
- sottoponevano all'autorizzazione dell'organo preposto anche alla vigilanza bancaria "le nuove emissioni di azioni e di obbligazioni già quotate nelle Borse della Repubblica" (art. 45 L. B.) nonché "ogni emissione di azioni, di obbligazioni, di buoni di cassa, di valori mobiliari di ogni natura" non solo se realizzati per il tramite delle banche, ma anche se "i relativi titoli si vogliano ammettere al mercato dei valori mobiliari nelle Borse della Repubblica" (art. 2 L. B.) (2).

In tale contesto, era radicato il convincimento che le imprese non bancarie potessero accedere direttamente al pubblico risparmio solo nei limiti consentiti dal codice civile, che richiedeva agli emittenti determinate forme giuridiche (società per azioni o in accomandita per azioni) e consentiva loro di raccogliere esclusivamente tramite l'emissione di obbligazioni e nei limiti del capitale versato ed esistente (art. 2410 c.c.).

In verità queste affermazioni erano state revocate in dubbio dalla giurisprudenza formatasi negli anni '60 in materia di abusivismo bancario. Dopo un periodo iniziale di sostegno alla tesi in base alla quale la raccolta del risparmio tra il pubblico – salvo eccezioni di legge – doveva considerarsi vietata ai soggetti diversi dalle banche, anche se praticata separatamente dall'esercizio del credito, in giurisprudenza prevalse successivamente (ca-

(1) F. BELLI, La nozione di attività bancaria e la despecializzazione degli intermediari creditizi: il modello della banca universale, relazione al convegno "La nuova legge bancaria; disciplina e controlli dell'attività delle banche e degli intermediari creditizi", organizzato da Paradigma, Milano, ottobre 1993.

(2) Cfr. rispettivamente M. PORZIO e V. PONTOLILLO, Commento agli articoli 2 e 45 della legge bancaria, in Codice commentato della banca, a cura di F. Capriglione e V. Mezzacapo, Tomo I, p. 75 ss. e p. 533 ss.

so Giuffré) l'orientamento di ravvisare gli estremi del reato di abusivismo previsto dall'art. 96 L. B. esclusivamente nell'esercizio congiunto delle attività di raccolta e di erogazione (1).

L'art. 11 del Testo Unico chiarisce definitivamente che la raccolta del risparmio tra il pubblico è riservata alle banche anche se disgiunta dall'esercizio del credito. La norma consente tuttavia un sostanziale ampliamento delle possibilità per le altre imprese di reperire capitale di debito accedendo direttamente al mercato.

La particolare rilevanza dell'art. 11 induce ad analizzarne con attenzione il contenuto.

Il comma 1, di immediata derivazione comunitaria, definisce la "raccolta del risparmio" come "acquisizione di fondi con obbligo di rimborso, sia sotto forma di depositi sia sotto altra forma" (cfr. art. 3 della direttiva 89/646/CEE).

Il comma 2 stabilisce a favore delle banche una "riserva" per l'attività di raccolta del risparmio quando detta attività sia esercitata "tra il pubblico".

In proposito, si segnala come la difficoltà di determinare la nozione di "pubblico" e l'esperienza degli abusi verificatisi in vigenza della precedente legge bancaria abbiano indotto il legislatore a non fornire una definizione positiva di "raccolta del risparmio fra il pubblico".

In tale contesto, il comma 3, da un lato, stabilisce una sorta di presunzione relativa, in forza della quale non costituiscono "raccolta tra il pubblico" – e quindi sono consentite – alcune tradizionali forme di raccolta da considerare non indiscriminata, in quanto attuata nell'ambito di determinate categorie di soggetti (soci, dipendenti, società collegate da legami partecipativi); dall'altro, demanda al CICR il compito di stabilire limiti e criteri in base ai quali queste forme di raccolta possono effettivamente considerarsi circoscritte e, pertanto, consentite.

Il comma 4 contiene invece vere e proprie deroghe al divieto: vengono elencate tassativamente una serie di fattispecie in cui, pur essendo pacifica la qualificazione "pubblica" della raccolta, il relativo divieto non trova applicazione per la presenza di interessi che la legge reputa prevalenti rispetto alla riserva di attività in favore delle banche. Si segnalano, in particolare, le ipotesi individuate dalle lettere d) ed e), che definiscono le possibilità di raccolta diretta sul mercato consentite, rispettivamente, agli enti quotati e alle altre imprese, demandando in entrambi i casi al CICR (soprattutto) il compito di disciplinare più in dettaglio le modalità della raccolta.

La disciplina legislativa è stata integrata nel 1994 dalla delibera CICR del 3 marzo, dal decreto del Ministro del tesoro del 7 ottobre e dalle istruzioni emanate dalla Banca d'Italia nel successivo mese di dicembre (2).

Le linee ispiratrici della normativa secondaria perseguono un triplice obiettivo: la promozione dell'accesso diretto al risparmio da parte delle imprese non bancarie; la predi-

(1) Cfr. G. MONTEDORO, Commento all'art. 130 (Abusiva attività di raccolta del risparmio), in Commentario al testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, a cura di F. Capriglione, p. 644 ss. e F. CAPRIGLIONE, Commento all'art. 131 (Abusiva attività bancaria), nello stesso commentario p. 648 e ss.; cfr. inoltre la nota all'art. 1 della legge bancaria in ABI, La legge bancaria e le altre norme essenziali in materia creditizia, Tomo I, Bancaria, Roma 1978.

(2) La delibera CICR è pubblicata in BANCA D'ITALIA, Bollettino di Vigilanza n. 3/1994, p. 3 ss. nonché in G.U. n. 58 dell'11.3.1994, p. 52; il decreto del Ministro del Tesoro è pubblicato in Bollettino di Vigilanza, n. 11/1994, p. 3 ss. nonché in G.U. n. 242 del 15.10.1994, p. 15 ss.; le istruzioni di vigilanza sono pubblicate in Bollettino di Vigilanza, n. 12/1994 nonché in G.U. n. 289 del 12.12.1994, p. 39 ss.

sposizione di adeguate cautele in difesa degli investitori; la prevenzione dei fenomeni di abusivismo bancario. Conseguentemente, sulle possibilità di raccolta influiscono l'eventuale forma cooperativa del soggetto emittente, la natura finanziaria dell'attività da questi svolta e la quotazione o meno dei suoi titoli nei mercati regolamentati.

Per quanto concerne la raccolta fra i **soci**, la normativa stabilisce che, per le società diverse dalle cooperative, essa può essere attuata senza alcun limite quando sia rivolta a soci che detengano da almeno 3 mesi una quota del capitale non inferiore al 2 per cento. Si presume infatti che tali soci, partecipando in misura significativa al capitale della società, siano sufficientemente «consapevoli» e, quindi, non necessitino di una specifica tutela.

Il frazionamento del capitale che caratterizza le **cooperative** ha indotto le Autorità creditizie ad abilitare le società della specie (che non esercitino attività finanziaria) a raccogliere risparmio tra i propri soci anche quando questi, detenendo partecipazioni inferiori al 2 per cento del capitale, superino il numero di 50. Il complesso della raccolta sociale non deve peraltro eccedere 3 o 5 volte il patrimonio, a seconda che i prestiti siano o meno garantiti da soggetti sottoposti a forme di vigilanza prudenziale (almeno per il 30 per cento) ovvero da uno schema di garanzia dei prestiti sociali che fornisca una tutela adeguata. In questo caso, pertanto, la raccolta è consentita nel rispetto di parametri che attengono alla quantità limitata del denaro raccolto e all'esistenza di cautele in difesa degli investitori.

In deroga al generale divieto di raccolta tra il pubblico, la normativa consente inoltre sia alle **società ed enti quotati** in un mercato regolamentato sia alle **imprese non quotate** di raccogliere risparmio tra il pubblico entro il limite del patrimonio (capitale versato più riserve), utilizzando determinati strumenti tipicizzati (1).

La protezione dell'investitore è perseguita, nel primo caso, dalla trasparenza insita nei meccanismi di quotazione, nel secondo, da specifiche cautele stabilite dalla normativa emanata dalle Autorità creditizie. In particolare, la "buona qualità" delle imprese non quotate è assicurata prescrivendo loro due requisiti: che abbiano chiuso in utile i bilanci degli ultimi tre esercizi; che ciascuna emissione di titoli sia garantita (almeno per il 50 per cento) da intermediari sottoposti a vigilanza prudenziale (2).

Per quanto concerne gli strumenti utilizzabili per la raccolta del risparmio, le Autorità creditizie hanno individuato i titoli per mezzo dei quali le società e gli enti diversi dalle banche possono procedere alla raccolta stessa e ne hanno tipicizzato le caratteristiche con speciale riguardo alla durata e al taglio. Ai soggetti non bancari che raccolgono risparmio tra il pubblico e presso i soci è stata inoltre estesa l'applicazione delle norme del Testo Unico disciplinanti la trasparenza delle condizioni contrattuali (3).

In definitiva, la raccolta può essere effettuata utilizzando – oltre alle obbligazioni, quando consentito dalla legge – "**cambiali finanziarie**" con durata compresa tra 3 e 12 mesi e "**certificati di investimento**" con durata superiore a 12 mesi.

(1) Sul punto cfr. P. MARCHETTI, Note introduttive al testo unico delle leggi bancarie e creditizie, in Rivista delle società, 5^a-6^a fascicolo 1993, p. 1155 ss.

(2) In relazione a ciò le banche, essendo soggetti vigilati, possono favorire il reperimento diretto di risorse sul mercato da parte di imprese sane, aprendo loro un canale di assistenza finanziaria ulteriore rispetto all'affidamento bancario e agli interventi di tipo partecipativo. Si tratta di una opportunità coerente con le disposizioni volte a contenere l'ammontare dei grandi rischi.

(3) La legittimazione delle Autorità creditizie a esercitare i poteri normativi in questione è radicata, in particolare, negli articoli 11, comma 3, lett. a), e comma 4, lett. d), del Testo Unico in materia di raccolta del risparmio nonché negli articoli 115, comma 2, e 117, comma 8, del medesimo Testo Unico in materia di trasparenza delle condizioni contrattuali. Con specifico riguardo alle cambiali finanziarie si veda infine la legge 13 gennaio 1994, n. 43.

Analogamente a quanto stabilito per la raccolta di risparmio effettuata dalle banche "tramite emissioni di titoli prive di caratteristiche di mercato" (cfr. parte II, § 6.2.1., lett. c), il taglio minimo di questi titoli di nuova introduzione è stato fissato in lire **100 milioni**, allo scopo di selezionare gli investitori consapevoli in grado di valutare il rischio d'impresa. È infatti impensabile che somme di tale ammontare possano essere investite in un unico titolo senza adeguata ponderazione.

Uno speciale trattamento è riservato alle società esercenti attività finanziaria.

Per le società **cooperative esercenti attività finanziaria** il CICR ha confermato il preesistente divieto assoluto di raccogliere risparmio tra i soci; ciò al fine di prevenire uno dei più diffusi fenomeni di abusivismo bancario registratisi nella passata esperienza.

Alle **finanziarie** la raccolta di risparmio tra il pubblico è consentita nei limiti previsti in generale dal codice civile, cioè in forma obbligazionaria e purché si tratti di società per azioni e in accomandita per azioni; è quindi preclusa la raccolta mediante cambiali finanziarie e certificati di investimento.

Le **finanziarie iscritte nell'elenco speciale** previsto dall'art. 107 T. U., e pertanto "vigilate" dalla Banca d'Italia, sono invece parificate alle società quotate e possono raccogliere risparmio tra il pubblico entro il limite del patrimonio con tutti gli strumenti di debito consentiti (1).

Il legislatore del Testo Unico ha dettato una definizione di "raccolta del risparmio tra il pubblico" molto ampia. Nella normativa di vigilanza si è sentita pertanto l'esigenza di escludere che i limiti previsti per la raccolta tra il pubblico trovino applicazione con riguardo: al reperimento di risorse basato su singole **trattative personalizzate**; ai **prestiti ricevuti da banche** e da altri intermediari finanziari a ciò abilitati; alla raccolta connessa con l'emissione e la gestione di **carte prepagate** utilizzabili solo per l'acquisto dei beni o dei servizi forniti dall'emittente.

La Banca d'Italia ha parimenti sentito la necessità di chiarire che il concetto di "raccolta di risparmio presso soci" individua solo l'offerta indiscriminata a tutti i soci degli strumenti nei quali tale forma di raccolta si sostanzia. Non concretizzano pertanto la fattispecie le singole operazioni di finanziamento a favore della società che uno o più soci decidano di effettuare, sempreché esse, per le modalità di attuazione, non si risolvano in vere e proprie forme di raccolta del risparmio. La raccolta presso soci e presso il pubblico non può, infine, avvenire con strumenti "a vista" o collegati all'emissione o alla gestione di mezzi di pagamento.

Alla luce di quanto precede, può concludersi che, per quanto si siano fatti sostanziali passi in avanti, la nozione di raccolta del risparmio tra il pubblico continua a presentare, sul piano astratto, diversi margini di incertezza che è possibile circoscrivere ma non del tutto eliminare. Solo un esame dei singoli casi di presunto abuso potrà consentire di risolvere di volta in volta i problemi che dovessero presentarsi in concreto (2).

(1) I soggetti che abbiano raccolto risparmio in contrasto con la normativa emanata hanno tempo fino a tutto il 1997 per porsi in regola. Il termine è spostato a fine 1999 per le cooperative non finanziarie che aderiscano a schemi di garanzia dei prestiti sociali promossi dalle associazioni di categoria. Le cooperative finanziarie devono astenersi da nuove operazioni di raccolta tra i soci e dismettere gradualmente le operazioni in essere entro il 1997.

(2) In tema di nozione di attività nei confronti del pubblico cfr. P. MARCHETTI, op. ult. cit., p. 1158 e ss. In materia di raccolta del risparmio cfr. inoltre AA.VV., relazioni in atti del Convegno "La raccolta del risparmio: strumenti e nuova disciplina", organizzato da Paradigma, tenutosi a Milano il 16 e 17 giugno 1994.

3.3. *La banca a carattere universale*

L'avvicinamento dei diversi ordinamenti nazionali come viatico per la creazione di un mercato unico e concorrenziale di respiro europeo costituisce il principio ispiratore delle nuove norme che danno formale riconoscimento al modello della **banca a carattere universale**.

La nozione di "banca universale" non è peraltro univoca. Nel dibattito internazionale, infatti, la problematica dell'attuazione della "banca universale" tende, in genere, a investire i problemi connessi ai conflitti d'interesse derivanti dalla reciproca commistione tra capitale bancario e industriale e dallo svolgimento congiunto di attività di finanziamento e di attività in titoli (1).

Nell'accezione accolta dal Testo Unico, per banca universale s'intende quella che può raccogliere il risparmio ed esercitare il credito senza limiti di durata, di destinazione e di forma tecnica nonché svolgere altre attività finanziarie non riservate dalla legge a determinati tipi di intermediari. Per l'introduzione nel nostro ordinamento bancario di un siffatto modello di "banca universale" è stato quindi sufficiente procedere alla rimozione delle barriere normative tra attività a breve termine e attività a medio-lungo termine nonché all'eliminazione, in quest'ultimo comparto, delle segmentazioni di carattere merceologico-settoriale.

La nozione di "banca universale" rinvenibile nel Testo unico si distingue da quella di "banca commista", che implica reciproche partecipazioni di controllo tra banche e industrie e che il nostro ordinamento continua prudentemente a ostracizzare.

Va peraltro considerato che il Testo Unico non attribuisce valore assoluto al criterio della "separatezza" tra banche e imprese di natura non finanziaria.

L'assunzione di partecipazioni dell'industria nel capitale bancario, infatti, è sì sottoposta a un limite legislativo individuale pari al 15 per cento del capitale della banca partecipata, ma non esclude che più industrie, nel loro insieme, possano detenere la maggioranza del capitale (cfr. art. 19, comma 6, T.U.).

Quanto all'assunzione di partecipazioni nelle industrie da parte delle banche, la materia continua a essere disciplinata solo in via amministrativa; anche in questo caso, pertanto, non può aprioristicamente escludersi che – sia pure entro i limiti ammessi dalle norme comunitarie (cfr. art. 12 della direttiva 89/646/CEE) – le Autorità creditizie possano consentire alle banche di detenere il controllo di imprese operanti in settori non bancari né finanziari. La normativa secondaria di recente emanazione continua peraltro a ispirarsi al principio della "separatezza", escludendò – salvo casi del tutto marginali – che le banche possano assumere il controllo di imprese industriali. (cfr. infra § 6.2.1., lett. d).

Per superare definitivamente la bipartizione degli intermediari bancari basata sulla specializzazione temporale, il Testo Unico procede anzitutto all'abrogazione espressa non solo del titolo VI della legge bancaria previgente e della legge n. 23 del 1981, specificamente destinati alla disciplina della raccolta del risparmio a medio e lungo termine, ma anche della composita e vasta normativa disciplinante i vari istituti e le operazioni di credito speciale (art. 161).

(1) Uno dei pilastri del sistema bancario italiano è stato rinvenuto "nell'orientamento mediano fra il modello tedesco della banca «tuttofare», oltre che «commista» con l'industria, da un lato, e il modello anglosassone dell'articolazione spinta degli operatori, dall'altro" (cfr. P. CIOCCA, op. cit., p. 62).

Risultano in tal modo rimossi gli unici ostacoli legislativi che si frapponevano all'ammissione nel nostro ordinamento della banca a carattere universale come sopra definita.

Il processo innovativo si completa con l'introduzione dell'art. 12 T.U., che abilita ogni banca a raccogliere risparmio senza limiti di durata o di forma tecnica.

In proposito va considerato che il mantenimento della specializzazione temporale degli intermediari non avrebbe contrastato con la Seconda direttiva di coordinamento bancario. Questa, infatti, non prescrive l'adozione della banca di tipo universale, ma si limita a imporre ai singoli Stati comunitari l'obbligo di consentire lo svolgimento nel proprio territorio, da parte di tutte le banche europee, delle attività tra quelle ammesse al mutuo riconoscimento che esse siano autorizzate a svolgere nel proprio Stato di origine (art. 8, paragr. 1, della direttiva 89/645/CEE). Ebbene, atteso che le attività ammesse al mutuo riconoscimento non prevedono distinzioni basate sulla durata delle operazioni, il mantenimento dei limiti connessi alla specializzazione temporale avrebbe comportato una disparità concorrenziale in danno delle banche italiane nel confronto con quelle degli altri Stati aderenti all'Unione Europea (c.d. discriminazione invertita).

Per quanto concerne la possibilità di svolgere all'interno della banca anche attività finanziarie diverse da quella bancaria in senso stretto, si rileva che la tendenza a esercitare talune attività parabancarie solo attraverso società controllate si era già da tempo ridimensionata. Da un lato, infatti, le Autorità creditizie avevano mutato l'orientamento favorevole a mantenere al di fuori della banca i rischi connessi allo svolgimento di determinate attività finanziarie; dall'altro, la sottoposizione dell'intero gruppo bancario a vigilanza consolidata aveva fatto venir meno l'interesse degli operatori bancari a sottrarre alcune branche della propria attività ai controlli della Banca d'Italia.

Anche in vigenza della precedente disciplina il nostro ordinamento aveva ammesso modelli molto prossimi a quello di tipo universale, soprattutto al fine di supplire all'insufficienza dei fondi a disposizione degli istituti di credito speciale. Lo attestano:

- la possibilità riconosciuta alle banche a breve di operare, sia pure entro determinati limiti, anche nel medio e lungo termine (in un primo tempo, in forza di disposizioni inserite negli statuti e, successivamente, ai sensi delle disposizioni di vigilanza);
- la prassi del rinnovo sistematico degli affidamenti a breve termine (c.d. "breve formale"), che venivano di fatto utilizzati anche per finanziare gli investimenti;
- l'esistenza di banche dotate di sezioni prive di personalità giuridica abilitate a operare nel credito a medio e lungo termine nei diversi settori del credito speciale;
- il fenomeno della c.d. "doppia intermediazione", per il quale le banche a breve finivano per rifinanziare gli istituti di credito speciale – in modo spontaneo o talora anche forzoso (si pensi al "vincolo di portafoglio") – attraverso la sottoscrizione di obbligazioni o la concessione di anticipazioni;
- la possibilità – appena ricordata – di svolgere all'interno della banca diverse attività parabancarie;
- l'intensa attività svolta sul mercato dei titoli, ivi compresa la prestazione di servizi di collocamento e di garanzia di valori mobiliari delle imprese.

Nel 1990, il d.lgs. 356 introdusse per la prima volta una formalizzazione – sia pure parziale e precaria – della banca a carattere universale. Il decreto prevede infatti che, in deroga al principio di specializzazione temporale, le società bancarie risultanti da processi di ristrutturazione di banche pubbliche dotate di sezioni di credito speciale senza personalità giuridica, potessero continuare a esercitare per un periodo di tempo limitato tutte le attività svolte dagli enti originari, operando sull'intera gamma delle scadenze (art. 2, comma 2).

La possibilità ora ammessa di adottare il modello della banca a carattere universale basata su di una organizzazione multidivisionale non fa comunque venir meno l'opzione a favore del **gruppo bancario** o di soluzioni organizzative di tipo intermedio. Questo diritto fondamentale all'autoorganizzazione è insito nel carattere imprenditoriale dell'attività bancaria (art. 10 T.U.).

È intuitivo come, in determinate situazioni, l'organizzazione in gruppo può risultare più rispondente alle strategie aziendali. Ciò può avvenire per svariati motivi quali, a esempio, l'opportunità di condividere con altri intermediari i costi e i rischi insiti nell'offerta di prodotti finanziari innovativi, l'esigenza di poter contare su altri partners per acquisire il pacchetto di controllo di società già operanti sul mercato, la convenienza a mantenere separati i contratti di lavoro dei dipendenti delle società non bancarie partecipate. Altre svariate ragioni di opportunità possono essere individuate in concreto dai vertici delle singole banche.

L'organizzazione in gruppo costituisce una soluzione obbligata per le banche che siano interessate allo svolgimento di quelle attività di tipo finanziario che la legge riserva a intermediari specializzati: si pensi, a esempio, alle società di intermediazione mobiliare (SIM) per la parte della loro attività relativa alla negoziazione in borsa di valori mobiliari (legge 1/1991), ai fondi comuni di investimento mobiliare (legge 77/1983), alle società di investimento a capitale variabile (SICAV) (d.lgs. 84/1993), ai fondi mobiliari chiusi (legge 344/1993) (1).

a) *Le operazioni di credito "particolari"*

Come si è detto, il Testo Unico abroga quasi totalmente la copiosa e disorganica legislazione in materia di **credito speciale**, eliminando le diverse categorie di intermediari specializzati e semplificando drasticamente la disciplina delle operazioni (2).

L'intervento legislativo per conseguire tale risultato è stato attuato in due tempi.

In una prima fase, quella più incisivamente innovativa, il d.lgs. 481 del 1992 realizzò condizioni di parità concorrenziale, consentendo a ogni banca di effettuare tutte le operazioni di finanziamento disciplinate da disposizioni di leggi speciali e fino ad allora riservate a determinate categorie di enti creditizi (art. 6, comma 1).

Il decreto tenne inoltre a precisare che, indipendentemente dall'identità delle banche che li possedevano in essere, ai finanziamenti avrebbero continuato ad applicarsi anche le disposizioni di legge in materia di misure fiscali e tariffarie di favore e di privilegi di procedura (es. consolidamento abbreviato delle ipoteche) (cfr. art. 6, comma 2). Il processo di parificazione operativa fu infine completato dalla previsione che abilitava tutte le banche a erogare i finanziamenti agevolati, di regola anch'essi riservati a categorie di enti creditizi o a singoli enti individuati direttamente dalla legge o con atti amministrativi.

(1) In tal senso V. DESARIO, Il testo unico in materia bancaria e creditizia cit., p. 160.

(2) Sulla disciplina delle operazioni di credito particolari cfr. le relazioni agli atti del convegno "La nuova disciplina dei crediti speciali, contratti, garanzie e procedure concorsuali, organizzato dal Gruppo SOI spa, tenutosi a Milano l'11 e 12 maggio 1994; AA.VV., relazioni in atti del convegno "Contratti bancari, garanzie e crediti speciali, organizzato da Paradigma, tenutosi a Milano nel 1994; AA.VV., relazioni in atti del convegno "Le operazioni di credito fondiario nel testo unico e nelle istruzioni della Banca d'Italia, organizzato da Paradigma, tenutosi a Milano il 26 e 27 maggio 1994; A.U. PETRAGLIA, Note sulla disciplina giuridica del credito fondiario e alle opere pubbliche dopo il nuovo testo unico 385/93 delle leggi in materia bancaria e creditizia, in Giustizia Civile, 1994, p. 331 ss.

Limitandosi a sovrapporsi alla legislazione preesistente, il d.lgs. 481 aveva peraltro lasciato in vita tutta la congerie di leggi speciali accumulate disordinatamente nel tempo. Restavano pertanto irrisolte le difficoltà derivanti dalla scarsa chiarezza di un quadro legislativo ormai viziato da numerose sovrapposizioni, antinomie e incongruenze. La disciplina delle operazioni di credito speciale continuava, in particolare, a caratterizzarsi per la frammentazione delle fonti legislative e la scarsa omogeneità sia delle tecniche contrattuali sia dei privilegi sostanziali e di procedura.

In tale situazione interviene il Testo Unico che, coordinando e razionalizzando la legislazione preesistente, perfeziona il disegno avviato dal decreto 481. Il risultato è conseguito attraverso la completa abrogazione delle leggi disciplinanti gli intermediari e le operazioni speciali (cfr. art. 161) e l'introduzione di una nuova normativa, semplice e snella, che raggruppa le operazioni – già riservate agli istituti di credito speciale e ora effettuabili da tutte le banche – in pochi tipi fondamentali: credito fondiario, credito alle opere pubbliche, credito agrario e credito peschereccio (cfr. artt. 38 e ss. del Testo Unico) (1).

b) *La specializzazione "vocazionale"*

Il venir meno dei vincoli legislativi che in passato hanno limitato variamente la capacità operativa delle diverse categorie di banche non impedisce ovviamente ai singoli operatori di autolimitare – per via statutaria o comunque di fatto – la propria attività, sostituendo una "specializzazione vocazionale" a quella "legislativa" ormai abrogata.

Fenomeni di questo genere potrebbero verificarsi soprattutto tra gli ex istituti di credito speciale, in considerazione della specifica professionalità nella valutazione dei progetti industriali di cui alcuni di essi sono dotati. Né va sottovalutata la difficoltà di inserirsi in tempi brevi nel mercato al dettaglio; lo svolgimento dell'attività bancaria ordinaria, infatti, non solo richiede la formazione o riconversione professionale del personale dipendente, ma presuppone altresì la disponibilità di una rete di sportelli atta ad assicurare quella presenza capillare sul territorio di cui gli istituti di credito speciale non hanno mai sentito l'esigenza (2).

(1) Sul punto cfr. la relazione illustrativa al Testo Unico riportata in ABI, Norme essenziali per la banca, Roma 1993, p. 106. Per un approfondimento della disciplina delle "particolari operazioni di credito" cfr. il commento dei relativi articoli in Commentario al Testo unico cit., a cura di F. Capriglione e, in particolare, M. SEPE (per gli articoli 38, 39, 40 e 41), L. CRISCUOLO (art. 42), G.L. TREQUATTRINI (articoli 43, 44 e 45), G. TUCCI (art. 46) e C. SORRENTINO (art. 47). In materia di credito fondiario e alle opere pubbliche cfr. C.M. TARDIVO, *Il credito fondiario nella nuova legge bancaria*, Milano 1994.

(2) Particolarmente delicata sotto il profilo della elaborazione delle nuove strategie d'impresa si presenta la situazione degli ex istituti di credito speciale che non facciano parte di un gruppo creditizio in grado, in quanto tale, di coprire attraverso le sue componenti tutta la gamma dei prodotti finanziari richiesti dal mercato. Con riguardo alla propria *vocazione operativa*, essi sono chiamati anzitutto a decidere se conservare la connotazione di istituti specializzati nell'operatività a medio e lungo termine, usufruendo di alcuni vantaggi che la normativa di vigilanza appena emanata riserva agli intermediari che facciano questa scelta (cfr. § 6.2.1., lett. b), ovvero se impegnarsi anche nel comparto della raccolta a vista. Nel primo caso, l'intervenuta despecializzazione operativa richiede agli istituti di valutare l'opportunità o meno di cimentarsi, e in quale misura, in settori d'intervento diversi da quelli tradizionalmente occupati. La decisione di intraprendere l'attività bancaria a breve termine appare senz'altro più impegnativa, non solo sotto il profilo operativo, ma anche dal punto di vista organizzativo. Si rende infatti necessario disporre di una rete idonea alla raccolta capillare dei depositi, con gli inevitabili costi che ciò può comportare. La prudenza induce a ritenere preferibili soluzioni graduali e composite, che contemplino fusioni o accordi di collaborazione con altri intermediari già operanti nel breve termine. Sotto il *profilo organizzativo* si pone l'ulteriore problema se sia

Anche le casse rurali e artigiane che volessero caratterizzarsi ancora come organismi destinati a soddisfare soprattutto le esigenze di credito di determinate categorie potrebbero inserire disposizioni in tal senso nei propri statuti.

c) *Il credito agevolato*

Tra gli obiettivi della riforma non rientra il riordino della vasta e talora inestricabile legislazione in tema di **credito agevolato**, ormai in gran parte emanata dalle regioni. Il Testo Unico, infatti, si limita a ribadire e perfezionare, estendendola alla gestione dei fondi pubblici di incentivazione, l'abilitazione generalizzata delle banche all'erogazione dei finanziamenti agevolati, appena affermata in sede di recepimento della direttiva comunitaria (cfr. gli articoli 6, comma 3, d.lgs. 481/1992, e 47 T.U.).

In questa fase il legislatore non ha dunque ritenuto di intervenire sugli attuali meccanismi di erogazione del credito agevolato, dei quali si invoca da tempo una revisione che rimuova i numerosi inconvenienti generati, in particolare, dal sistema dei tassi di riferimento (1). La soluzione del problema andrebbe ricercata, secondo i più, in un'organica riforma legislativa della materia, ispirata al principio di separazione tra "credito" e "incentivo" e, quindi, tra competenze delle banche (allocazione del credito) e compiti della pubblica amministrazione (individuazione delle iniziative da incentivare) (2).

d) *Conclusioni*

Al termine di questa analisi delle vicende relative all'introduzione della banca di tipo universale nel nostro ordinamento possono trarsi alcune sintetiche conclusioni: il Testo Unico del 1993 assume la banca "tuttofare" come modello ordinario, ma conferma la validità delle disposizioni di legge che riservano determinate attività finanziarie a taluni intermediari specializzati del settore mobiliare; le istruzioni di vigilanza dettate dalle Autorità creditizie in materia di partecipazioni finanziarie danno inoltre facoltà agli intermediari di optare liberamente per la costituzione di veri e propri gruppi bancari o anche per la instaurazione di legami partecipativi non di controllo; le istruzioni di vigilanza in materia di partecipazioni industriali confermano la validità del principio della "separatezza" tra banche e imprese diverse da quelle bancarie e finanziarie.

Segue nota

preferibile adottare il modulo multidivisionale, proprio della banca a carattere universale, o se convenga invece optare per il modello del gruppo polifunzionale. Le scelte di fondo dipendono da molteplici fattori, non solo tecnici, la cui valutazione rientra nella esclusiva responsabilità delle imprese bancarie, salvo che dai progetti sottoposti al vaglio delle Autorità creditizie emergano comportamenti lesivi di elementari canoni di "sana e prudente gestione". È presumibile che prevarranno soluzioni organizzative intermedie che, a seconda delle scelte effettuate, potranno risultare prevalentemente orientate al modello del gruppo o a quello della banca a carattere universale. Quali che siano le scelte operate, sarà comunque necessario evitare conseguenze traumatiche sugli equilibri aziendali. Non vanno infatti sottovalutati, tra l'altro, i costi e le difficoltà attinenti al reperimento del know-how e delle ulteriori risorse umane e informatiche occorrenti per estendere proficuamente il tradizionale ambito di attività. Sul tema C. BALDINELLI-A. PILATI, Avvio della banca universale: prime esperienze nel sistema creditizio italiano, in *Bancaria* n. 6/1994.

(1) Recenti modifiche alle modalità di determinazione dei tassi di riferimento sono state previste dal D.M. 21 dicembre 1994 (G.U. 30.12.1994, p. 29) che peraltro non risolve i problemi di fondo in materia di credito agevolato.

(2) Sul tema del credito agevolato vedi da ultimo E. GUALANDRI-P. VEZZANI, *Il credito agevolato. Aspetti istituzionali ed evolutivi*, Cefin, Modena 1994.

Le norme che vengono in considerazione sono quelle che prevedono:

- la facoltà per le banche di esercitare, oltre alla tradizionale attività di raccolta di risparmio tra il pubblico e di esercizio del credito, "ogni altra attività finanziaria, secondo la disciplina propria di ciascuna, nonché attività connesse o strumentali" (art. 10 T.U.);
- la concessione di una generica e unica autorizzazione all'attività bancaria senza condizionamenti legislativi all'operatività (art. 14 T.U.);
- la possibilità per le banche di raccogliere risparmio senza limiti di importo e di durata e utilizzando ogni tipo di strumento, ivi compresi i titoli obbligazionari e di deposito, nominativi o al portatore (art. 12 T.U.) (1);
- la possibilità per le banche di erogare il credito senza limiti di durata, di destinazione e di forma tecnica anche ponendo in essere le particolari operazioni di credito previste nel capo VI del Testo Unico e in precedenza riservate agli istituti di credito speciale (articoli da 38 a 48); ciò a seguito dell'abrogazione di tutte le disposizioni di legge che disciplinavano variamente le diverse categorie di enti creditizi esistenti nell'ordinamento previgente e imponevano limiti di vario genere (2) alle operazioni attive e passive dagli stessi effettuabili (art. 161 T.U.);
- la possibilità per tutte le banche di erogare finanziamenti agevolati a seguito dell'abrogazione delle disposizioni che riservavano l'erogazione di tali finanziamenti a determinate categorie di enti creditizi (art. 47 T. U.);
- il rispetto delle regole prudenziali stabilite dalla normativa secondaria con specifico riguardo alle partecipazioni detenibili, oltre che in materia di adeguatezza patrimoniale, di contenimento del rischio, di organizzazione amministrativa e contabile e di controlli interni (art. 53 T.U.).

(1) In tema di emissioni obbligazionarie nel sistema della legislazione bancaria, cfr. C. LAMANDA, *La società per azioni bancaria*, in Quaderni CERADI, Roma 1993, p. 41 ss.

(2) Ad esempio riferiti alla durata, alla destinazione, alle modalità di esecuzione delle operazioni d'impiego e agli strumenti utilizzabili per la raccolta.

4. La semplificazione istituzionale del sistema bancario

Anche la omogeneità della forma giuridica degli operatori contribuisce a creare condizioni di parità concorrenziale. Proprio in considerazione di ciò il Testo Unico sancisce definitivamente la scelta legislativa del modello societario come strumento ideale per l'esercizio dell'attività bancaria. È infatti previsto che le banche di nuova costituzione possano assumere soltanto la forma di s.p.a. o di società cooperativa per azioni a responsabilità limitata (art. 14, comma 1, lett. a).

Il processo di avvicinamento della banca alla comune impresa commerciale fu avviato fin dagli anni '80 con le riforme statutarie degli enti creditizi pubblici. Dell'impresa commerciale la banca condivide la natura anche se la specificità dell'oggetto sociale implica l'attribuzione di una particolare rilevanza al patrimonio, al quale le Autorità di controllo attribuiscono il ruolo di indicatore della solidità aziendale e di parametro dell'operatività (1).

4.1. *Le società per azioni*

Il "favor legis" per la forma societaria è giustificato dall'esperienza, che ha ampiamente dimostrato come questa struttura organizzativa sia la più idonea per l'esercizio dell'impresa. La s.p.a., in particolare, rappresenta il modello istituzionale più affine a quelli presenti sui mercati internazionali e favorisce il reperimento del capitale di rischio, la snellezza operativa e la responsabilizzazione degli organi di gestione. La forma societaria agevola inoltre il conseguimento di dimensioni d'impresa adeguate sia attraverso aggregazioni aziendali sia tramite la formazione di gruppi polifunzionali (2).

4.2. *Le cooperative di credito*

Le speciali disposizioni di legge che nel sistema previgente disciplinavano le due specie di società bancarie costituite in forma cooperativa attribuivano loro caratteristiche profondamente diverse, che risultano sostanzialmente confermate nel Testo Unico (3).

a) *Le banche popolari*

Sotto il profilo della operatività le banche popolari sono sempre state del tutto simili alle banche ordinarie, per cui ora si apre loro in prospettiva un'attività a spettro "universale". Della cooperativa le popolari continuano a presentare soltanto i caratteri strutturali: la variabilità del capitale, il voto capitaro, i limiti individuali al possesso azionario.

Nel 1992, la legge 207 aveva apportato alcune innovazioni alla disciplina delle "popolari": il limite massimo di partecipazione dei singoli soci, in precedenza determinato in

(1) Cfr. C. LAMANDA, *La società per azioni bancaria*, in Quaderni CERADI, Roma 1993.

(2) BANCA D'ITALIA, *Ordinamento degli enti pubblici creditizi*, Roma 1988.

(3) N. SALANITRO, *Profili normativi delle banche cooperative*, in Banca borsa, I, 1994, p. 273 ss.

valore assoluto, era stato definito in termini percentuali rispetto al capitale; era stato introdotto l'obbligo di motivare il rifiuto dell'ammissione di nuovi soci e di seguire una procedura di riesame delle domande respinte; per agevolare il mercato dei titoli, si era provveduto a separare i diritti patrimoniali, riconosciuti a tutti i detentori di azioni, da quelli amministrativi, spettanti solo agli iscritti nel libro dei soci (1).

Abrogata ogni precedente disposizione legislativa, il Testo Unico conferma queste recenti novità condensando in quattro articoli la disciplina speciale delle "popolari", che viene in massima parte ricondotta nell'alveo del codice civile e delle norme bancarie di generale applicazione (articoli da 29 a 32) (2).

b) *Le banche di credito cooperativo*

A differenza di quanto è avvenuto per le banche popolari, consistenti innovazioni hanno interessato la disciplina delle casse rurali e artigiane (3).

Diverso si presenta l'impatto dei cinque articoli del Testo Unico disciplinanti le "casse" sulle tre tradizionali anime di queste aziende di credito: quella bancaria, quella mutualistica e quella di intermediari settorialmente specializzati. La nuova normativa, infatti, esalta la natura bancaria, conferma la vocazione mutualistica e rimuove invece i vincoli legislativi su cui si fondava la specializzazione agricola e artigiana delle casse (4).

Le novità che incidono sulla struttura societaria sono numerose e rilevanti. La forma obbligatoria di società a responsabilità limitata con capitale suddiviso in azioni (art. 33), l'introduzione di un criterio di reclutamento dei soci basato esclusivamente sul territorio (art. 34), il sostanziale innalzamento del valore nominale dei singoli titoli azionari e della quota massima di azioni detenibili da uno stesso socio (art. 34) sono tutti mutamenti volti

(1) In tema di gradimento e di limiti di possesso nelle banche popolari cfr. P. MARCHETTI, op. cit., p. 1170 nonché Osservazioni sulla riforma della disciplina delle azioni delle banche popolari, in *Contratto e impresa*, 1993, p. 80 ss.; cfr. inoltre G. D'AMICO, Commento agli articoli 29 e 30, in *Commentario al testo unico cit.*, a cura di F. Capriglione, p. 172 ss.

(2) Sulla nuova disciplina delle banche popolari e, in particolare, sull'art. 31 T.U. che stabilisce che le banche popolari possono essere autorizzate ad assumere la forma di società per azioni cfr. G. OPPO, *Questi in tema di trasformazione e fusione eterogenee di banche popolari*, in *Banca borsa*, 1992, I, p. 778 ss.; G. D'AMICO, *Le trasformazioni in s.p.a. delle banche popolari*, in *Bancaria* n. 2/1992, p. 49 ss.; F. MAIMERI, *Le banche popolari: punti di contatto e di differenziazione con le banche di credito cooperativo*, in *Dir. banca e mercato finanziario*, 1993, I, p. 544 ss.; M. RESCIGNO, *Il nuovo volto delle banche popolari*, in *BBTC*, I, 1994, p. 308 ss.; L. SALERNO, *La trasformazione di banche popolari in società per azioni e lo spirito della forma cooperativa*, in *Banca borsa*, I, 1994, p. 337 ss.; R. COSTI, *L'ordinamento bancario*, Il Mulino, Bologna 1994, p. 327 ss.

(3) Cfr. B. BIANCHI, *Le Casse Rurali e Artigiane in una fase di transizione: aspetti economici e giuridici*, intervento all'XI Convegno Nazionale della Federazione Italiana delle Casse Rurali e Artigiane tenutosi a Sanremo il 25 settembre 1993, in *Banca d'Italia "Documenti"* n. 426/ottobre 1993 nonché, agli atti del medesimo convegno, A. AZZI, *Aspetti operativi ed equilibrio concorrenziale delle Banche di credito cooperativo - Casse rurali ed artigiane, nel quadro della riforma bancaria. Autonomia e appartenenza al Gruppo*. Cfr. inoltre F. BELLI - F. CATENI - V. SANTORO (a cura di) *Casse di credito cooperativo e riforma della legislazione bancaria*, in *Atti del convegno organizzato dalla Cassa Rurale ed Artigiana di Montegrignone presso l'Università degli Studi di Siena il 25-26 marzo 1993*. Con specifico riguardo al fattore dimensionale come elemento distintivo degli intermediari bancari in generale cfr. T. PADOA-SCHIOPPA, *Profili di diversità nel sistema bancario italiano*, in *Atti del Convegno Banca e informatica*, organizzato dalla IBM SEMEA, tenutosi a Bologna il 7-8 ottobre 1993.

(4) R. COSTI, *L'ordinamento bancario cit.*, p. 341 ss.

ad attenuare le più evidenti diversità delle casse rispetto alle altre banche. Ciò soprattutto al fine di rimuovere ogni ostacolo strutturale all'incremento del patrimonio aziendale, che, oltre a costituire l'unica garanzia certa per i creditori sociali, rappresenta il principale parametro al quale le Autorità di vigilanza commisurano i rischi aziendali (1).

Le operazioni effettuabili e la competenza territoriale non formano più oggetto di previsioni legislative, ma vengono rimesse a più flessibili norme statutarie, che devono peraltro conformarsi ai criteri generali indicati dalla Banca d'Italia (art. 35).

La connotazione mutualistica, caratteristica esclusiva delle casse in campo bancario, risulta – come si è detto – confermata. Lo attestano soprattutto le norme che limitano la possibilità per le casse di cambiare la forma istituzionale (art. 36) e quelle che riservano ai soci una quota qualificata dell'attività svolta (art. 35).

Anche il regime riservato alla destinazione degli utili presenta rilevanti specificità riconducibili alla matrice mutualistica delle banche in questione (art. 37, commi 2 e 3) nonché – per quanto concerne l'intensità con la quale viene perseguito l'obiettivo della patrimonializzazione – alla particolare natura dell'attività svolta (art. 37, comma 1) (2).

Nel giugno del '94 la Banca d'Italia ha dettato i criteri ai quali gli statuti delle banche di credito cooperativo devono attenersi per disciplinare la propria operatività e la competenza territoriale (3).

Occorre rilevare anzitutto che nel nuovo contesto normativo lo statuto delle banche in questione assume un ruolo particolarmente rilevante, in quanto, diversamente da quello delle altre banche, esso non rappresenta solo uno strumento di regolamentazione dei rapporti tra i soci, ma svolge anche una funzione ausiliaria della vigilanza prudenziale.

Un tale utilizzo dello statuto, molto diffuso in vigenza della precedente legge bancaria, si muove in controtendenza rispetto ai più recenti indirizzi legislativi. Sul piano generale, infatti, il Testo Unico, riaffermando il carattere d'impresa dell'attività bancaria e superando il modello della banca pubblica, ha implicitamente restituito agli statuti bancari la funzione di strumento di autodisciplina che è loro propria (4).

Questa deviazione dalle linee evolutive dell'ordinamento bancario generale, attuata perseguendo finalità di vigilanza attraverso le norme statutarie, può forse spiegarsi con le differenze anche notevoli che, specie sotto il profilo dimensionale, è dato rinvenire nell'ambito delle banche di credito cooperativo. Ciò avrebbe indotto il legislatore a non

(1) Cfr G. CASTALDI-G. NAPOLETANO, Commento agli articoli 33 e 34, in F. Capriglione (a cura di), Commentario cit., p. 186 e p. 190.

(2) Sulle recenti e movimentate vicende normative che hanno portato alla vigente disciplina degli utili delle banche di credito cooperativo, cfr. G. CASTALDI-T. DI BIASE, Commento all'art. 37, in F. Capriglione (a cura di), Commentario cit., p. 199 ss.

(3) Cfr. BANCA D'ITALIA, Bollettino di Vigilanza n. 6/1994, p. 9 ss.

(4) Come è noto gli statuti rappresentano un'espressione del potere di autodisciplina riconosciuto agli enti pubblici e privati dall'ordinamento e, nell'ambito della loro applicabilità, costituiscono un importante strumento di integrazione del quadro normativo esterno. Potendo disciplinare fattispecie che non formano oggetto di previsioni legislative, gli statuti svolgono anzitutto una funzione integrativa della disciplina predisposta dall'ordinamento giuridico generale. Per quanto concerne gli enti pubblici, sono spesso le leggi istitutive a demandare agli statuti la regolamentazione di determinate materie, limitandosi a stabilire soltanto alcuni vincoli e limiti cui le norme statutarie devono attenersi. Oltre a integrare la normativa statale, gli statuti degli enti costituiti in forma societaria possono anche sostituirsi alle norme del codice civile, nelle ipotesi in cui queste abbiano carattere meramente dispositivo. (sul ruolo svolto dagli statuti degli enti creditizi in vigenza della legge bancaria del 1936 cfr. G. CASTALDI – C. CLEMENTE, I controlli di vigilanza sugli enti creditizi, CEFOR, Roma 1982, p. 26 ss.)

rinunciare a uno strumento normativo flessibile che – per quanto impropriamente utilizzato a fini di disciplina eteronoma anziché autonoma – ha sempre consentito di adattare talune norme prudenziali alle caratteristiche delle singole banche destinatarie delle stesse.

In tema di **operatività** le istruzioni di vigilanza hanno anzitutto fornito un'interpretazione per così dire "autentica" della contestata norma in base alla quale "le banche di credito cooperativo esercitano il credito prevalentemente a favore dei soci"(1). La disposizione, di evidente ispirazione mutualistica, prende atto della circostanza che nelle banche in esame l'interesse primario del socio si sostanzia essenzialmente nel vantaggio di poter utilizzare i prodotti e i servizi della banca. Ebbene, le istruzioni precisano che la riserva di destinazione del credito ai soci può ritenersi soddisfatta se almeno la metà del totale delle attività di rischio viene destinata, oltre che ai soci, anche ad attività non rischiose (2).

Quanto all'individuazione tipologica delle **operazioni effettuabili**, i criteri dettati dalla Banca d'Italia respingono il ricorso ad analitiche elencazioni tassative di antica memoria, optando invece per una generale abilitazione delle cooperative in questione a svolgere ogni attività prevista dall'art. 10 T.U., al pari di quanto avviene per le altre banche. Particolari cautele vengono però prescritte per alcuni tipi di operazioni (3).

I criteri consentono un ampliamento delle partecipazioni detenibili dalle banche di credito cooperativo, in precedenza limitate all'ambito degli organismi di categoria e delle società per la gestione di servizi strettamente funzionali (4).

Con riguardo alla **competenza territoriale**, le istruzioni ne forniscono anzitutto la nozione, definendola come l'area entro la quale le singole banche possono acquisire i soci, assumere i rischi nei confronti della clientela e aprire o trasferire succursali.

La normativa previgente limitava la competenza territoriale ai comuni di insediamento e a quelli limitrofi e prevedeva che l'ampliamento della stessa potesse avvenire solo attraverso l'apertura di nuove succursali, nel rispetto del criterio della contiguità territoriale dei nuovi insediamenti rispetto ai precedenti.

Anche i criteri statuari indicati dalla Banca d'Italia sono ispirati alla preservazione del principio del localismo, che presuppone uno stretto radicamento della banca nel territorio e comunque il collegamento diretto con i soci. Viene pertanto confermato che l'area di competenza territoriale ricomprende i comuni di insediamento e quelli limitrofi. Un importante elemento di novità è però rappresentato dalla possibilità di espandere la rete degli

(1) Sul punto cfr. Il credito ai soci delle Banche di credito cooperativo: contenuto normativo e potenzialità di innovazione dell'art. 35, comma 1. Un confronto di opinioni all'Università di Roma-Tor Vergata, in Cooperazione di credito n. 143, gennaio-marzo 1994, p. 71 ss.

(2) Si tratta delle attività (quali a esempio gli investimenti in titoli di stato) considerate a ponderazione zero ai fini del calcolo del coefficiente di solvibilità.

(3) Gli specifici vincoli riguardano: a) l'attività di negoziazione in titoli per conto della clientela, per la quale resta ferma la regola della preventiva copertura da parte del committente; b) l'attività in valuta, con riferimento alla quale la banca deve contenere la propria posizione netta in cambi entro il limite massimo del 2 per cento del patrimonio; c) l'utilizzo di strumenti a termine e derivati, che è consentito solo a fini di copertura.

(4) In particolare, a tali banche è ora consentito di assumere partecipazioni, oltre che in soggetti promossi dagli organismi di categoria e in società strumentali, anche in imprese finanziarie (peraltro entro la soglia massima del 20 per cento del capitale della partecipata), nonché in società cooperative a responsabilità limitata; le condizioni richieste per l'acquisizione di partecipazioni in tale ultima categoria di società sono che le stesse siano promosse dal movimento cooperativo e operino nella zona di competenza territoriale della banca.

sportelli anche in deroga al principio della contiguità, aprendo cioè nuove succursali c. d. "distaccate" in comuni non limitrofi a quelli già presidiati (1).

4.3. *Le banche pubbliche residue*

Come si è detto, il Testo Unico, pur abrogando le leggi che disciplinavano in modo particolare le casse di risparmio, i monti di credito su pegno e gli istituti di credito speciale, non ha imposto l'abbandono della forma pubblicistica.

Le banche che hanno preferito conservare la natura pubblica sono, infatti, disciplinate dall'art. 151; esse sono raggruppate sotto la denominazione di "banche pubbliche residue" e la loro operatività, organizzazione e funzionamento sono sottoposti alla disciplina generale nonché, in quanto compatibile, a quella degli statuti e delle altre norme in questi richiamate (cfr. Parte I, § 3.4.).

(1) L'istituzione di sedi distaccate è subordinata all'acquisizione, in ciascun comune di insediamento e nei comuni limitrofi, di almeno 200 nuovi soci (lo stesso numero previsto per la costituzione di una nuova banca). L'acquisizione di soci è infatti la condizione necessaria affinché la banca possa conservare anche nella nuova zona di insediamento la propria vocazione localistica. Viene altresì richiesto che la banca, oltre a essere in linea con la disciplina in materia di coefficienti patrimoniali obbligatori, abbia una situazione organizzativa e un sistema dei controlli interni adeguati, in relazione ai rischi connessi alle differenti caratteristiche delle nuove piazze di insediamento. La banca deve sancire nello statuto l'istituzione di sedi distaccate. È stato inoltre disposto che la denominazione delle banche di credito cooperativo deve contenere riferimenti utili a consentire l'individuazione delle specifiche aree di mercato in cui le stesse operano.

5. I gruppi bancari

L'innovazione finanziaria degli ultimi anni ha comportato una proliferazione di intermediari non bancari, specializzati nell'esercizio delle nuove attività (factoring, leasing, merchant banking, credito al consumo).

A partire dagli anni '80 molte banche, attraverso l'assunzione di partecipazioni, si articolano in gruppi composti da imprese bancarie, istituti di credito speciale, finanziarie operanti nel settore parabancario e società strumentali.

Il fenomeno, per lo più originato da effettive esigenze operative, costituì in parte un espediente per aggirare i più intensi controlli gravanti sulla banca (1).

Nel 1990 la legge 218 e il d.lgs. 356 disciplinarono il gruppo, individuandone il perimetro e conferendo alla capogruppo il ruolo di referente unico delle Autorità di vigilanza (2). La disciplina non si poneva peraltro in antitesi al modello della banca a carattere universale, ma si proponeva soltanto di regolamentare per esigenze di vigilanza un fenomeno già esistente. Il principale ostacolo legislativo all'attuazione della banca a carattere universale era all'epoca rappresentato dall'impossibilità per le banche a breve di raccogliere senza limitazioni il risparmio attraverso titoli obbligazionari e di effettuare le operazioni, ordinarie o a tasso agevolato, previste dalle leggi speciali con le modalità e i vantaggi procedurali e fiscali riconosciuti agli istituti di credito speciale.

Il Testo Unico consolida e coordina fra loro le norme sul gruppo creditizio e quelle che, recependo la direttiva 92/30/CEE nel frattempo emanata, hanno ampliato l'ambito della vigilanza consolidata (articoli da 59 a 69).

In pochi anni si è passati da una vigilanza consolidata di tipo prevalentemente informativo applicata a un gruppo più ristretto di imprese bancarie e finanziarie con a capo una banca (direttiva 83/350/CEE e legge 114 del 1986) a una vigilanza non solo informativa, ma anche di tipo regolamentare. Questa, oltre a estendersi a un più ampio conglomerato di imprese con al vertice anche una società finanziaria, prevede l'applicazione su base consolidata degli strumenti prudenziali armonizzati relativi al coefficiente di solvibilità, ai grandi fidi, alle partecipazioni detenibili e ai rischi di mercato (direttiva 92/30/CEE e Testo Unico).

L'incisività dei controlli risulta decrescente per intensità a seconda che i soggetti vigilati siano legati da rapporti di controllo ed esercitino attività creditizia o finanziaria (1° livello), svolgano queste stesse attività ma siano collegati da partecipazioni di minoranza (2° livello), ovvero si collochino "a latere" del nucleo centrale del conglomerato (3° livello).

(1) Cfr. AA.VV., *Intermediazione finanziaria non bancaria e gruppi plurifunzionali: le esigenze di regolamentazione prudenziale*, in Banca d'Italia, *Temi di discussione del Servizio Studi*, n. 113/1989.

(2) Cfr. R. COSTI, *L'ordinamento cit.*, p. 557 ss. nonché *La disciplina dei gruppi bancari*, in Banca, Impresa, Società, 1990, p. 341 ss.; C. LAMANDA, *La vigilanza sul gruppo*, in Banca, Impresa, Società, n. 3/1992, p. 369 ss.; R. MASERA, *La normativa sulla vigilanza consolidata*, in *Mondo Bancario*, n. 6/1992, p. 5 ss.; P. ZAMBONI GARAVELLI, *Il gruppo creditizio: profili di vigilanza*, in AA.VV., *La ristrutturazione della banca pubblica e la disciplina del gruppo creditizio*, in Banca d'Italia, *Quaderni di ricerca giuridica della Consulenza Legale*, n. 26/1992, p. 191 ss.; V. DESARIO, *Obiettivi e strumenti della vigilanza sui gruppi creditizi*, in *Riv. Bancaria*, 1992; P. FERRO-LUZZI e P. MARCI:ETTI, *La disciplina del gruppo creditizio*, in *Riv. Soc.*, 1992 p. 786 ss.

6. L'attività di vigilanza

In coerenza con la despecializzazione dei soggetti vigilati, il Testo Unico ha provveduto a unificare anche le fonti giuridiche dei controlli. In tal modo questi possono essere più agevolmente impostati secondo criteri di "neutralità", vale a dire orientati alla disciplina delle attività svolte, prescindendo dalle caratteristiche soggettive degli intermediari che le pongono in essere e, in particolare, dalla circostanza che le imprese bancarie abbiano optato per l'adozione del modello della banca universale, di quello del gruppo plurifunzionale o per moduli organizzativi di tipo intermedio (1).

L'unificazione delle fonti è stata attuata operando, sul piano logico, in tempi distinti.

Anzitutto è stato drasticamente semplificato il panorama istituzionale del sistema bancario, abrogando le leggi istitutive delle diverse categorie di enti creditizi, ivi comprese le disposizioni che talora sottoponevano le stesse a controlli specifici. In particolare, è stata abrogata anche la legge n. 23 del 1981, che aveva a suo tempo unificato le fonti normative dei controlli sui diversi istituti di credito speciale, assoggettandoli però, in un'ottica di conservazione della specializzazione temporale, a un regime di vigilanza distinto da quello delle banche a breve.

Il legislatore del Testo Unico ha poi assoggettato tutte le banche alle medesime misure di vigilanza informativa, regolamentare e ispettiva che le Autorità possono assumere sulla base dei poteri loro attribuiti dagli articoli 51 e seguenti. Di analoghi poteri le Autorità dispongono nei confronti dei gruppi bancari, che sono sottoposti a forme di vigilanza consolidata (articoli 60 e seguenti).

Nelle pagine seguenti mi propongo di passare in rapida rassegna i diversi controlli di vigilanza, raggruppandoli in categorie con l'intento di evidenziare per ciascuna di esse i principali elementi di novità che emergono dal confronto con la disciplina previgente.

Come ogni tentativo di procedere a classificazioni schematiche, questa impostazione metodologica comporta limiti e forzature, ma sembra prevalente l'utilità della visione di sintesi che essa consente di ottenere.

6.1. *Controlli genetico-strutturali*

Le novità più rilevanti si registrano per quel gruppo di controlli che potremmo definire "genetico-strutturali", in quanto riguardano profili attinenti alla nascita e alla organizzazione delle imprese bancarie. I principi ispiratori della Seconda direttiva di coordinamento bancario e la conseguente riaffermata natura imprenditoriale dell'attività bancaria hanno infatti comportato per le Autorità creditizie sia l'impossibilità di sostituirsi ai soggetti vigilati nelle scelte organizzative dell'impresa sia il divieto di utilizzare criteri di controllo basati sulla considerazione delle esigenze economiche del mercato.

Nella categoria dei controlli genetico-strutturali rientrano l'autorizzazione all'attività bancaria e i controlli sull'apertura di succursali, sugli statuti, sull'assunzione di partecipazioni da parte delle banche e sulla proprietà delle stesse.

(1) Cfr. Parte I, § 2.

a) *Autorizzazioni all'attività bancaria*

Oltre alla riduzione delle opzioni relative alla scelta della forma giuridica, un'altra importante novità in materia di costituzione di banche è rappresentata dalla sostituzione di una sola autorizzazione (all'attività) al duplice provvedimento autorizzativo (alla costituzione e all'inizio delle operazioni) previsto in vigenza della precedente disciplina (cfr. art. 9 d.lgs. 481 del 1992 riprodotto con modificazioni marginali nell'art. 14 T.U.) (1).

Pur risultando confermati i presupposti oggettivi e i requisiti soggettivi già vigenti per il rilascio dell'autorizzazione, viene introdotto uno specifico riferimento alla sana e prudente gestione quale criterio valutativo delle condizioni indicate dalla legge. I requisiti soggettivi richiesti agli esponenti aziendali e agli azionisti qualificati hanno formato oggetto di delegificazione al fine di adeguarli con maggiore flessibilità all'evoluzione normativa o alle nuove esigenze che dovessero prospettarsi (articoli 25 e 26) (2).

Le istruzioni di vigilanza emanate dalla Banca d'Italia nel gennaio 1994 in materia di autorizzazione all'attività bancaria hanno regolato analiticamente l'ingresso di nuovi operatori nel mercato, completando il contenuto della disciplina legislativa (3).

Le condizioni di rilascio dell'autorizzazione della Banca d'Italia sono: che il soggetto richiedente sia costituito sotto forma di società per azioni o di cooperativa per azioni a responsabilità limitata; che il capitale versato non sia inferiore a 12,5 miliardi di lire (2 miliardi per le banche di credito cooperativo); che siano stati presentati l'atto costitutivo, lo statuto e un programma sull'attività iniziale; che i detentori di partecipazioni "qualificate" al capitale siano in possesso dei prescritti requisiti di onorabilità e ricorrano i presupposti per il rilascio dell'autorizzazione ad acquisire le rispettive partecipazioni (cfr. rispettivamente gli artt. 25 e 19 T.U.); che i responsabili aziendali dell'amministrazione, della direzione e del controllo posseggano i prescritti requisiti di onorabilità e di professionalità (art. 26 T.U.).

Le società già costituite con diverso oggetto sociale possono modificarlo ed essere autorizzate all'esercizio dell'attività bancaria purché ricorrano le medesime condizioni stabilite per le banche di nuova costituzione; particolare attenzione sarà riservata in questi casi alla valutazione della consistenza del patrimonio e del programma iniziale, che dovrà illustrare le fasi di passaggio dalla precedente attività a quella bancaria.

Lo stabilimento in Italia della prima succursale di una banca extracomunitaria è sostanzialmente parificato alla costituzione di una nuova banca (art. 14, comma 4, T.U.). Esso deve essere autorizzato dal Ministro del tesoro, d'intesa con il Ministro degli affari esteri, sentita la Banca d'Italia. Ogni domanda deve essere valutata verificando che il paese d'origine della banca riconosca ai nostri operatori reciprocità di trattamento, disponga di un adeguato sistema di controlli e non frapponga ostacoli allo scambio di informazioni tra Autorità di vigilanza. Le Autorità di vigilanza del paese d'origine devono inoltre dichia-

(1) Sul punto cfr. G. CAMMARANO, L'impresa di intermediazione finanziaria nella nuova legislazione, in Riv. delle Società, 5^o-6^o fascicolo 1993, cit., p. 1176; R.COSTI, L'ordinamento cit., p. 242 ss.; S. AMOROSINO, Commento all'art. 14, in Commentario al testo unico cit., a cura di F. Capriglione, p. 87 ss.

(2) Si rammenta che la Seconda direttiva di coordinamento bancario richiama la sana e prudente gestione come parametro di valutazione dei soli requisiti soggettivi dei partecipanti al capitale delle banche (cfr. art. 5, comma secondo, della direttiva 89/646/CEE).

(3) Cfr. BANCA D'ITALIA, Bollettino di Vigilanza n. 1/1994, p. 52 ss.

rarsi disponibili a fornire un'attestazione sulla solidità e sull'adeguatezza organizzativa della banca (1).

b) Apertura di succursali

L'apertura di succursali di banche italiane (cfr. art. 15 T.U. che riproduce il testo dell'art. 13 d.lgs. 481 del 1992) è stata liberalizzata, in coerenza con quel principio di "libertà di stabilimento" sancito nella Prima direttiva e finora restrittivamente riferito alla sola costituzione di nuove banche (2). La Banca d'Italia può però vietare l'apertura di nuove dipendenze per motivi attinenti alla situazione tecnico-organizzativa della banca.

Per le banche comunitarie trovano piena applicazione il principio della libertà di stabilimento e quello di libera prestazione dei servizi (articoli 15 e 16 T.U.) (3).

c) Statuti

Il tradizionale controllo sugli statuti viene sostanzialmente modificato e la relativa competenza è accentrata nella Banca d'Italia (art. 56 T.U., che riproduce l'art. 21 del d.lgs. 481 del 1992) (4).

In concomitanza con il superamento della banca pubblica si assiste, quindi, al tramonto dell'assiduo e pregnante controllo sugli statuti e sulle relative modificazioni. Il provvedimento di approvazione è sostituito da un semplice atto di accertamento che le modificazioni deliberate non pregiudichino la sana e prudente gestione. Ne conseguono la sostanziale liberalizzazione delle scelte organizzative che trovano riscontro nella carta statutaria e il superamento dell'utilizzo dello statuto come strumento di controllo eteronomo e individuale sull'operatività aziendale. Solo lo statuto delle banche di credito cooperativo continua a essere utilizzato anche come strumento di vigilanza prudenziale (cfr. § 4.2., lett. b).

L'iscrizione delle modificazioni statutarie nel registro delle imprese è subordinato all'accertamento effettuato dalla Banca d'Italia. Nella pratica la Banca dà contezza di tale accertamento con una apposita attestazione che viene esibita al tribunale.

d) Partecipazioni detenibili dalle banche

In coerenza con la natura imprenditoriale dell'attività bancaria e con la possibilità di optare per l'organizzazione in gruppo, le disposizioni di vigilanza emanate in materia di partecipazioni detenibili dalle banche (art. 53, co.1, lett.c) distinguono nettamente le interessenze nei settori bancario e finanziario dagli investimenti industriali. Questi ultimi –

(1) Cfr. le citate istruzioni emanate dalla Banca d'Italia nel gennaio 1994, ove è anche riportato il contenuto del decreto n. 242826, emanato dal Ministro del Tesoro il 9 agosto 1993, che stabilisce i criteri di autorizzazione per lo stabilimento in Italia della prima succursale di una banca extracomunitaria (in Bollettino di Vigilanza n. 1/1994, p. 52 ss.)

(2) Cfr. G. LANCIOTTI, *La seconda direttiva di coordinamento: attuazione e riflessioni operative*, in *Le direttive della CEE in materia bancaria*, a cura di CESARINI e SCOTTI CAMUZZI, Milano 1991, p. 88, e ivi anche R. COSTI, *La seconda direttiva di coordinamento: i principi*, p. 77; V. MEZZACAPO, *Commento all'art. 15*, in *Commentario al testo unico cit.*, a cura di F. Capriglione, p. 96 ss.

(3) Sul tema cfr. TARANTOLA-PARENTE-TRIMARCHI, *Note in tema di liberalizzazione degli sportelli e concorrenza*, in *Banca, Impresa, società*, n. 1/aprile 1994, p. 37 ss.

(4) F. MAIMERI, *Commento all'art. 56*, in *Commentario al testo unico cit.*, a cura di F. Capriglione, p. 299 ss.

meglio inquadrabili tra i controlli sulla gestione – sono assoggettati a una serie articolata di limiti piuttosto stringenti; le prime – che costituiscono parte integrante della struttura operativa degli intermediari – non incontrano limiti di carattere assoluto, ma sono solo sottoposte a un sistema autorizzativo volto a valutare l’impatto delle operazioni sulla situazione tecnico-organizzativa e la compatibilità dell’articolazione in gruppo con le esigenze della vigilanza consolidata.

La disciplina delle partecipazioni bancarie sarà illustrata più in dettaglio nell’ambito dei controlli sulla gestione (cfr. infra § 6.2.1., lett. *d*).

e) *Partecipazioni nel capitale bancario*

I controlli sulla proprietà delle banche sono stati introdotti nel nostro ordinamento, a fini rispettivamente conoscitivi e autorizzativi, nel 1985 dalla legge 281 (art. 10) e nel 1990 dal titolo V della legge 287 (artt. 27, 28 e 29). Essi hanno lo scopo di evitare i conflitti tra l’interesse generale all’indipendenza della funzione allocativa del credito, che deve caratterizzare l’esercizio dell’attività bancaria, e i diversi interessi di cui gli azionisti delle banche possono essere portatori.

La disciplina delle partecipazioni al capitale bancario è stata modificata e integrata nel 1992 dal d.lgs. 481, che ne ha adeguato le modalità alle previsioni della Seconda direttiva di coordinamento bancario (art. 11). Il decreto, tra l’altro, ha trasformato in preventive le autorizzazioni che, in base alla legge 287, intervenivano dopo l’acquisizione delle interessenze e ha parzialmente delegificato la materia, con particolare riguardo all’individuazione delle soglie partecipative che fanno scattare gli obblighi di semplice comunicazione alla Banca d’Italia (cfr. artt. 16, 17, 18 e 19).

Le innovazioni introdotte dal d.lgs. 481 sono state sostanzialmente riprodotte nel Testo Unico, che ora disciplina la materia agli articoli da 19 a 24; in forza del principio di ultrattività delle disposizioni emanate dalle Autorità creditizie ai sensi di norme di legge abrogate o sostituite (cfr. art. 161, comma 5, T.U.), la materia continua a essere inoltre regolata dalla delibera CICR 19 aprile 1993 e dalle istruzioni emanate dalla Banca d’Italia nell’agosto del medesimo anno (1).

La normativa vigente si presenta più semplice della precedente: in linea con le analoghe disposizioni della Seconda direttiva, l’acquisizione di partecipazioni superiori a determinate quote di capitale (5, 10, 15, 20, 33 e 50 per cento), o che comunque comportino il controllo della banca, è sottoposta alla preventiva autorizzazione della Banca d’Italia; questa, ai fini autorizzativi, è tenuta a valutare la “qualità” degli “azionisti rilevanti”.

La nuova normativa, inoltre, ribadisce la validità del principio della “separatezza tra banche e imprese non finanziarie” a presidio dell’indipendenza della funzione allocativa del credito e, in attuazione della direttiva, assume la sana e prudente gestione come criterio specifico per valutare in sede autorizzativa la “qualità” degli azionisti rilevanti (2). Sulla base di una presunzione assoluta dell’esistenza di conflitto di interessi, la legge vieta anzitutto a singoli soggetti svolgenti “in misura rilevante” (più del 15 per cento dell’attivo di

(1) La delibera CICR è pubblicata in BANCA D’ITALIA, Bollettino della Banca d’Italia-Vigilanza sulle Aziende di Credito n. 124/1993, p. 5 ss. nonché in G.U. n. 117 del 21.5.1994. Le istruzioni della Banca d’Italia sono pubblicate nel Bollettino della Banca d’Italia-Vigilanza sulle Aziende di Credito n. 125/1993, p. 15 ss. nonché in G.U. n. 195 del 20.8.1993

(2) Sul tema cfr. G.F. CAMPOBASSO, Le partecipazioni al capitale delle banche, in Banca borsa, I, 1994, p. 285 ss.; R. COSTI, L’ordinamento cit., p. 250 ss.

bilancio) attività d'impresa in settori diversi da quelli creditizio e finanziario di partecipare al capitale di una banca in misura eccedente il 15 per cento o comunque tale da assicurarne il controllo (art. 19, comma 6, T.U.).

La Banca d'Italia è chiamata a valutare la qualità degli azionisti avendo riguardo non solo al principio della "separatezza", che costituisce un vincolo inderogabile, ma anche al più ampio criterio della "sana e prudente gestione". Quanto alla specifica portata che in questo caso va attribuita a tale espressione, si rinvia alle istruzioni dettate in argomento dalla Banca d'Italia (1).

Il vaglio accurato della qualità degli azionisti è lo strumento più efficace per contrastare i tentativi della malavita di insinuarsi nei circuiti finanziari per utilizzarli a fini di riciclaggio dei proventi delle attività criminose. Il fenomeno è di estrema gravità e non esaurisce i suoi effetti sul piano morale: offuscando l'immagine del sistema bancario e finanziario esso è suscettibile di incrinare la fiducia del pubblico negli intermediari e quindi, in ultima analisi, di influire negativamente sulla stabilità di questi ultimi.

Proprio per la loro rilevanza e delicatezza i controlli sulla proprietà non si esauriscono nella fase genetica, durante la quale possono determinare il rifiuto dell'autorizzazione, ma sono permanenti e, nella fase gestionale, possono comportare la sospensione del diritto di voto.

Quanto agli obblighi di semplice informativa previsti dall'art. 20 T.U., le istruzioni della Banca d'Italia hanno eliminato le duplicazioni di adempimenti che in precedenza gravavano sui partecipanti al capitale delle banche, prevedendo che le comunicazioni vadano effettuate al superamento di determinate soglie di partecipazione che non comportano anche la richiesta delle autorizzazioni (25, 40, 45, 55, 60, 65, 70, 75, 80, 85, 90, 95 e 100 per cento). La comunicazione va inoltre effettuata quando la partecipazione scende al di sotto delle soglie previste per l'autorizzazione o per la comunicazione.

* * *

Concettualmente contigui ai controlli sulla qualità degli azionisti sono quelli sui principali esponenti aziendali (art. 26 T.U.). A questi è richiesto – pena il mancato rilascio dell'autorizzazione all'attività, nella fase costitutiva, ovvero la decadenza o la sospensione temporanea dalla carica – il possesso di requisiti non solo di onorabilità, ma anche di professionalità (2). In attesa dell'emanazione del regolamento ministeriale che dovrà stabilire i requisiti in questione, restano per il momento in vigore quelli a suo tempo indicati

(1) Sul punto le disposizioni di vigilanza prevedono, tra l'altro, che:

«Nel contesto dei controlli degli assetti proprietari il principio della "sana e prudente gestione" mira a tutelare l'impresa bancaria da possibili condotte dannose dei soggetti partecipanti al capitale.

In tale ottica assume rilevanza la qualità dei soggetti partecipanti anche in connessione con specifiche situazioni aziendali della banca interessata. Vengono pertanto in rilievo i requisiti di onorabilità, la correttezza nelle relazioni di affari e l'affidabilità della situazione finanziaria dei soggetti che presentano richiesta di autorizzazione. Possono, inoltre, assumere rilievo gli eventuali legami di qualsiasi natura – anche familiari o associativi – tra il richiedente e altri soggetti che si trovino in situazioni tali da compromettere le condizioni sopra indicate.

Assumono altresì rilevanza i rapporti di indebitamento che il soggetto abbia in essere con la banca di cui intende acquisire la partecipazione. Sotto tale profilo, l'esposizione della banca nei confronti del soggetto richiedente l'autorizzazione non può eccedere i limiti previsti dalla disciplina di vigilanza per gli azionisti rilevanti in materia di rischi creditizi di concentrazione (20% del patrimonio della banca cui si riferisce la partecipazione).».

(2) R. COSTI, L'ordinamento cit., p. 259 ss.

dal d.p.r. 350 del 1985, attuativo della Prima direttiva di coordinamento bancario, e dalle successive modificazioni dello stesso (1).

f) Altri controlli strutturali

In una visione statica, alla categoria dei controlli sulla struttura potrebbero ricondursi anche le disposizioni di carattere generale, le autorizzazioni e i provvedimenti specifici in materia di **organizzazione amministrativo/contabile e di controlli interni** emanati nei confronti delle banche (art. 53) e dei gruppi bancari (art. 67). Alla stessa categoria possono inoltre ascrivere, almeno per determinati aspetti, le autorizzazioni alle **fusioni**, cui partecipino una o più banche, e alle **scissioni** (artt. 57, 31 e 36) nonché i controlli sull'**acquisto di aziende, di rami d'azienda e di beni e rapporti giuridici individuabili in blocco** (art. 58).

Tutte queste operazioni vengono sottoposte a controllo non per verificare la corrispondenza a un modello organizzativo ideale proposto dalle Autorità creditizie, ma solo per accertare che le soluzioni autonomamente individuate dagli operatori, potendo incidere negativamente sulla situazione tecnica aziendale, non si pongano in contrasto con il criterio della sana e prudente gestione.

Gli interventi delle Autorità non possono pertanto considerarsi una menomazione del libero esercizio dell'impresa, ma una doverosa cautela contro il verificarsi di eventi pregiudizievoli per i depositanti.

La legge bancaria del 1936 disciplinava variamente le *fusioni* tra banche. Dalle categorie istituzionali di appartenenza dipendeva sia la stessa possibilità di procedere alle fusioni sia l'individuazione delle Autorità competenti a rilasciare la relativa autorizzazione. Dall'insieme delle norme – che prevedevano procedure di fusione derogatorie rispetto alla disciplina di diritto comune – emergeva un orientamento favorevole alla concentrazione bancaria e alla espansione della componente pubblicitaria del sistema a scapito di quella privata (2).

La legge 218 e il d.lgs. 356 del 1990 hanno profondamente innovato la precedente disciplina, consentendo agli enti creditizi pubblici l'assunzione della forma di s.p.a. tramite operazioni di trasformazione diretta, di conferimento dell'azienda bancaria o di fusione con altre banche di qualsiasi natura.

Il Testo Unico (art. 57) attribuisce ora alla Banca d'Italia il potere di autorizzare tutte le fusioni che coinvolgono banche, eccetto quelle rientranti tra le operazioni di ristrutturazione degli enti creditizi pubblici previste dalla legge 218, appena citata (3).

Diversamente dal passato, sono sottoposte ad autorizzazione delle Autorità creditizie (Banca d'Italia) non solo le fusioni tra banche, ma anche quelle tra banche e società di altra specie. Il criterio espressamente richiamato per la valutazione delle operazioni è, anche in questo caso, quello della sana e prudente gestione.

(1) Cfr. capitolo IX – sezione I del fascicolo "Istruzioni di vigilanza per gli enti creditizi" (aggiornamento gennaio 1992) nonché Bollettino della Banca d'Italia-Vigilanza sulle aziende di credito n. 125/1993, p. 13 ss.

(2) R. COSTI, op. ult. cit., p. 592 ss.

(3) Cfr. G. OPPO, Commento all'art. 57, in Commentario al testo unico cit., a cura di F. Capriglione, p. 304 ss. In merito all'aumento delle concentrazioni che ha caratterizzato la più recente evoluzione del sistema bancario cfr. V. DESARIO, Il nuovo ordinamento bancario italiano, Intervento all'Associazione dei Rappresentanti Economici dei Paesi OCSE a Roma, Roma 16 dicembre 1994, p. 18 ss.

Solo la permanenza nella categoria delle banche popolari e delle banche di credito cooperativo è tutelata da specifiche disposizioni. Queste condizionano al ricorrere di determinati presupposti – peraltro non particolarmente stringenti – le fusioni con banche di diversa natura quando ne derivi l'uscita dalla categoria originaria (articoli 31 e 36) (1).

Per tener conto delle recenti innovazioni codicistiche anche le *scissioni* sono sottoposte ad autorizzazione (2).

Le medesime ragioni prudenziali che hanno indotto a sottoporre ad autorizzazione le fusioni giustificano l'introduzione di un analogo controllo sulle operazioni con le quali le banche si rendano *cessionarie* di aziende, di rami d'azienda o di rapporti giuridici individuabili in blocco (art. 58 T.U.).

6.2. Controlli sulla gestione

Sotto il profilo temporale, i principali controlli sulla gestione aziendale possono distinguersi in:

- a) preventivi (regolamentari e autorizzativi);
- b) concomitanti o successivi (cartolari, ispettivi e sanzionatori).

I controlli regolamentari consistono nella determinazione di regole di comportamento generali e astratte; quelli autorizzativi consentono lo svolgimento di determinate attività o di singole operazioni sulla base di una valutazione di discrezionalità tecnica. Gli altri controlli si concretizzano, rispettivamente, nel monitoraggio della situazione tecnica basato sull'analisi delle segnalazioni statistiche, nella verifica "in loco" dell'andamento gestionale e nella applicazione di sanzioni a fronte delle infrazioni comunque riscontrate (3).

6.2.1. Gli strumenti di controllo

In materia di *vigilanza regolamentare*, al binomio CICR/Banca d'Italia è stata attribuita esplicitamente la competenza a emanare disposizioni di attuazione della legge concernenti non solo l'adeguatezza patrimoniale, i rischi e le partecipazioni detenibili, ma anche l'organizzazione aziendale e i controlli interni (cfr. art. 53 per la vigilanza su singole banche e l'art. 67 per la vigilanza su base consolidata) (4).

Il Testo Unico pone in particolare evidenza gli interventi di vigilanza basati sulla determinazione di regole di carattere generale; viene peraltro conservata sia la possibilità di sottoporre ad autorizzazione singole operazioni o categorie di operazioni (art. 53, comma 2) sia quella di assumere specifici provvedimenti nei confronti di singole banche (art. 53, comma 3, lett. d).

(1) Cfr. rispettivamente E. DE LILLO e M. PELLEGRINI, Commento agli articoli 31 e 36, in Commentario al testo unico cit., a cura di F. Capriglione, p. 179 ss. e p. 195 ss.; R. COSTI, L'ordinamento cit., p. 599 ss.

(2) P. FERRO-LUZZI, La nozione di scissione, in Giurispr. Comm. 1991, I, p. 1065 ss.

(3) Sul tema della vigilanza prudenziale cfr. F. CAPRIGLIONE, L'ordinamento finanziario... cit., p. 145 ss.

(4) Cfr. R. COSTI, L'ordinamento cit., p. 504 ss.; C. CLEMENTE, Commento all'art. 53 e C. SORRENTINO, Commento all'art. 67, in F. Capriglione (a cura di), Commentario cit., p. 277 e p. 353.

Soprattutto in materia di vigilanza regolamentare il Testo Unico non introduce disposizioni suscettibili di immediata applicazione, limitandosi a individuare gli obiettivi del controllo e a demandare alle Autorità creditizie il compito di elaborare la normativa secondaria di attuazione.

Come si è più volte ricordato, le disposizioni di vigilanza emanate dalle Autorità creditizie sono state tendenzialmente impostate in modo "neutrale". Esse, infatti, mirano a disciplinare le attività sottoposte a controllo, prescindendo dalle caratteristiche soggettive degli intermediari che le pongono in essere (es. forma giuridica) e, in particolare, dalla circostanza che le imprese bancarie abbiano optato per l'adozione del modello della banca universale, di quello del gruppo plurifunzionale o per moduli intermedi.

In coerenza con l'obiettivo della creazione di un unico mercato concorrenziale di ambito europeo, a tutte le banche sono state riconosciute pari e più ampie possibilità operative, restando a ciascuna di esse demandati il potere e la responsabilità di organizzarsi, in piena autonomia, per esprimere al meglio la propria vocazione imprenditoriale.

L'emanazione delle istruzioni essenziali per porre in essere banche di tipo universale è stata completata: sono state infatti disciplinate sia l'operatività a medio e lungo termine sia l'assunzione di partecipazioni.

Il nucleo centrale della normativa trae fondamento dai poteri di "vigilanza regolamentare", che la nuova legge conferisce alle Autorità di controllo con riferimento alle singole banche e ai gruppi bancari (artt. 53 e 67).

L'aspetto più innovativo della nuova disciplina dell'attività bancaria consiste nella possibilità per tutte le banche di operare lungo l'intero arco delle scadenze temporali sia con riguardo alla concessione dei prestiti sia, soprattutto, per quel che concerne l'attività di raccolta del risparmio.

In relazione alle più ampie facoltà operative consentite dalla legge, la normativa di vigilanza prevede però una serie di regole prudenziali che, pur nel rispetto dell'autonomia imprenditoriale degli intermediari, mira a contenere il rischio complessivo che ciascuno di essi può assumere. Tale obiettivo è perseguito attraverso regole volte a favorire la crescita dei livelli patrimoniali minimi e ad assicurare che le strutture di bilancio si sviluppino in modo equilibrato.

a) *Il patrimonio di vigilanza e i coefficienti patrimoniali*

È opinione universalmente condivisa che la disponibilità di mezzi propri adeguati alle dimensioni dell'operatività aziendale costituisce il primo efficace presidio contro i rischi connaturati allo svolgimento dell'attività bancaria. I controlli basati sull'imposizione di livelli minimi di patrimonio e su coefficienti patrimoniali minimi obbligatori offrono inoltre il vantaggio di preservare la stabilità delle banche senza comprimere eccessivamente l'autonomia dell'impresa. Non va infine dimenticato che il nesso esistente tra incrementi patrimoniali e capacità reddituale svolge un'azione di stimolo all'efficienza operativa e allocativa delle banche.

Per questi motivi regole prudenziali incentrate sul patrimonio sono state elaborate nelle competenti sedi internazionali (1).

(1) La materia è disciplinata: dalla direttiva 89/299/CEE (modificata con direttiva 92/16/CEE) sui fondi propri delle banche e dalla direttiva 91/633/CEE recante disposizioni applicative; dalla direttiva 89/647/CEE sul coefficiente di solvibilità delle banche; dall'Accordo internazionale di Basilea dell'11 luglio 1988 sulla valutazione del patrimonio e sui coefficienti patrimoniali minimi delle banche.

Nel nostro Paese la disciplina del patrimonio di vigilanza e del coefficiente di solvibilità, dettata in un primo tempo con appositi decreti legislativi di recepimento delle direttive comunitarie, è stata delegificata dal d.lgs. 481 del 1992, attuativo della Seconda direttiva di coordinamento bancario, e le relative disposizioni sono state successivamente riprodotte nel Testo Unico. Questo, in particolare, dopo aver confermato l'abrogazione dei decreti legislativi (nn. 301 e 302 del 1991) che avevano in precedenza regolato la materia a livello legislativo (cfr. art. 161, comma 2, T.U.), ha attribuito al CICR e alla Banca d'Italia il potere di impartire alle banche e ai gruppi bancari istruzioni di carattere generale aventi per oggetto l'adeguatezza patrimoniale e il contenimento del rischio (cfr. gli articoli 53, comma 1, lettere a) e b), e 67, comma 1, lettere a) e b), del Testo Unico).

La disciplina vigente è ora dettata dalla delibera CICR del 12 gennaio 1994 e dalle istruzioni di vigilanza emanate dalla Banca d'Italia nel successivo mese di febbraio (1). Queste hanno sostanzialmente confermato il quadro normativo preesistente con riguardo: alle modalità di calcolo del patrimonio, sia individuale che consolidato, utile a fini di vigilanza (2); ai coefficienti di solvibilità che le banche e i gruppi bancari devono costantemente rispettare (3); al coefficiente patrimoniale riferito alle dimensioni dell'intermediazione svolta in Italia dalle singole aziende di credito (4).

Innovando rispetto alla precedente disciplina, le medesime disposizioni hanno stabilito che il patrimonio delle banche in attività non possa scendere al di sotto del capitale minimo iniziale e che la Banca d'Italia possa, ove ricorrano determinate condizioni, esentare dal rispetto della normativa in questione le succursali delle banche extracomunitarie (5).

(1) La delibera CICR è pubblicata in BANCA D'ITALIA, Bollettino di Vigilanza n. 1/1994, p. 6 ss. nonché in G.U. n. 24 del 31.1.1994, p. 36 ss.; le istruzioni della Banca d'Italia sono pubblicate in Bollettino di Vigilanza n. 2/1994, p. 17 ss.

(2) Le disposizioni sul patrimonio di vigilanza individuale si applicano alle banche italiane e alle succursali italiane di banche extracomunitarie. Il patrimonio di vigilanza è costituito dalla somma algebrica di una serie di elementi positivi e negativi che, in relazione alla qualità patrimoniale riconosciuta a ciascuno di essi, possono, in alcuni casi, entrare nel calcolo con alcune limitazioni.

Le disposizioni sul patrimonio di vigilanza consolidato si applicano obbligatoriamente alla capogruppo dei gruppi bancari e alle singole banche che, pur non facendo parte di gruppi bancari, abbiano partecipazioni di controllo congiunto in società bancarie, finanziarie e strumentali. Le istruzioni contemplano inoltre altri casi in cui è in facoltà della Banca d'Italia ricomprendere ulteriori soggetti nel calcolo del patrimonio di vigilanza consolidato.

(3) Il coefficiente di solvibilità individuale fissa l'ammontare minimo del patrimonio di vigilanza che le banche devono possedere in rapporto al complesso delle attività ponderate sulla base del rischio creditizio proprio di ciascuna. Esso è attualmente pari all'8 per cento; per le banche appartenenti a gruppi bancari è sufficiente l'osservanza di un requisito minimo di patrimonializzazione individuale pari al 7 per cento.

Il sistema di ponderazione del rischio creditizio tiene conto della natura delle controparti debitorie, del "rischio paese" e delle garanzie ricevute.

Per il coefficiente di solvibilità consolidato è previsto il medesimo ambito di applicazione soggettivo del patrimonio di vigilanza consolidato. Il gruppo bancario è tenuto a osservare un coefficiente minimo di solvibilità consolidato pari all'8 per cento.

(4) Il coefficiente riferito alle dimensioni dell'intermediazione svolta in Italia fissa l'ammontare minimo del patrimonio di vigilanza che le aziende di credito sono tenute a possedere in rapporto al complesso dei crediti per cassa erogati dalle dipendenze operanti in Italia. Il complesso dei crediti in questione non deve superare 22,5 volte i mezzi patrimoniali.

(5) In tema di coefficienti patrimoniali cfr. M. ZOLLO, I fondi propri degli Enti e Gruppi Creditizi: le istituzioni di vigilanza emanate dalla Banca d'Italia, in cooperazione di credito, n. 136 aprile-giugno 1992, p. 149 ss.; C. LAMANDA, La società per azioni bancaria, quaderni CERADI, Roma 1993, cit., p. 49 ss.; R. COSTI, L'ordinamento bancario, p. 505.

L'ampliamento dell'attività di intermediazione in valori mobiliari e in valute ha indotto le Autorità di vigilanza a prescrivere alle banche specifici requisiti patrimoniali individuali sui c.d. «rischi di mercato». Si tratta di coefficienti prudenziali che hanno lo scopo di fronteggiare i rischi diversi dal tipico rischio di credito e, in particolare, dal rischio di subire perdite a seguito di sfavorevoli variazioni dei prezzi di mercato (tassi di interesse, tassi di cambio e corsi azionari) (1).

b) I finanziamenti a medio e lungo termine

Nel campo dei finanziamenti la normativa di vigilanza garantisce pari opportunità a tutte le banche, consentendo loro di operare senza limiti di scadenza e di destinazione del credito: le banche tradizionalmente a breve possono pertanto erogare prestiti a più lunga scadenza, quelle a medio e lungo termine possono concedere crediti di breve durata (2) (3).

Le novità introdotte consentono a ogni banca di fornire ai propri clienti un'assistenza creditizia globale, offrendo loro una vasta gamma di prodotti; ciò permette di utilizzare forme tecniche di finanziamento appropriate alle caratteristiche dei singoli rapporti (4).

Per la generalità delle banche le nuove opportunità operative richiedono la predisposizione di controlli interni idonei a fronteggiare i rischi connessi alla gestione congiunta di attività e passività con diversa durata. In particolare, l'equilibrio complessivo della struttura di bilancio andrà salvaguardato attraverso un sufficiente sincronismo tra le scadenze delle attività e delle passività aziendali.

Nei finanziamenti a prorata scadenza il rischio risulta più elevato sotto un triplice profilo:

- il pericolo di illiquidità conseguente a una eccessiva trasformazione delle scadenze;
- l'oggettiva difficoltà insita nella valutazione prospettica del buon esito dei progetti di investimento;
- l'eventualità che nel periodo di ammortamento dei prestiti si verificano variazioni sfavorevoli dei tassi di interesse.

Le norme prudenziali stabilite dalle Autorità creditizie si propongono pertanto di contenere questi rischi ulteriori che, aggiungendosi alla normale alea insita in qualsiasi operazione di credito, possono comportare negative ripercussioni per la stabilità aziendale.

(1) Coerentemente con gli orientamenti emersi in sede internazionale, le istruzioni di vigilanza hanno introdotto, accanto al requisito patrimoniale a copertura del rischio di solvibilità, analoghi requisiti a copertura dei rischi: di posizione, di regolamento e di controparte, che derivano dalle posizioni in valori mobiliari relative al "portafoglio non immobilizzato"; di cambio, relativi a tutte le posizioni espresse in valuta, in bilancio e fuori bilancio (cfr. Istruzioni di vigilanza emanate dalla Banca d'Italia nel settembre 1994 in Bollettino di Vigilanza n. 9/1994, p. 3 ss).

(2) Cfr. BANCA D'ITALIA, Relazione sull'esercizio 1993, Roma 1994, p. 287.

(3) Le disposizioni di vigilanza che disciplinano le attività e passività a medio e lungo termine sono state emanate dalla Banca d'Italia nel gennaio 1994 in conformità dei decreti nn. 242630 e 242631 assunti, previa delibera CICR, dal Ministro del Tesoro il 22 giugno 1993. I decreti ministeriali sono pubblicati in BANCA D'ITALIA, Bollettino della Banca d'Italia-Vigilanza sulle Aziende di Credito, n. 124/1993, p. 49 ss. e p. 52 ss. Le istruzioni di vigilanza sono pubblicate in Bollettino di Vigilanza, n. 1/1994, p. 22.

(4) BANCA D'ITALIA, Relazione cit., p. 312 e ss. Nelle bozze di stampa delle "Considerazioni finali" (p. 23) si legge in particolare che «L'aumento delle attività a lungo termine consentite dalla normativa è di 150.000 miliardi. Le società non finanziarie censite dalla Centrale dei bilanci hanno immobilizzazioni tecniche pari a circa 50.000 miliardi, coperte con debiti formalmente a breve termine».

Gli strumenti utilizzati consistono in:

- forme di copertura patrimoniale;
- limiti all'utilizzo della componente meno stabile della raccolta per il finanziamento di attività a medio e lungo termine;
- un attento monitoraggio delle banche più esposte ai rischi di tasso.

In particolare, per limitare i rischi di liquidità rivenienti da un'eccessiva **trasformazione delle scadenze** è prevista l'applicazione contestuale e combinata – sia alle singole banche che ai gruppi bancari – di tre regole di carattere generale: la prima stabilisce che la somma degli immobili e delle partecipazioni non può eccedere l'ammontare del patrimonio; la seconda e la terza pongono in rapporto le attività di bilancio a lungo e a medio termine con le componenti più stabili della raccolta, alle quali si aggiunge la parte del patrimonio aziendale non impegnata a fronteggiare gli altri immobilizzi.

Le singole banche appartenenti a gruppi bancari sono tenute, anche a livello individuale, all'osservanza dei limiti alla trasformazione delle scadenze.

Fermo il rispetto di queste regole di portata generale, le Autorità non pongono limiti specifici se i destinatari dei finanziamenti bancari a medio e lungo termine sono **soggetti diversi dalle imprese**. L'esperienza ha infatti insegnato che questi finanziamenti non presentano rischi aggiuntivi.

I crediti a prorata scadenza a favore delle **imprese** sono invece diversamente disciplinati a seconda delle caratteristiche proprie delle banche erogatrici dei finanziamenti.

Le banche in possesso di una dotazione patrimoniale (individuale o consolidata) particolarmente cospicua (2.000 mld.) (1) o di una raccolta strutturalmente stabile (in prevalenza a medio lungo termine con esclusione di quella a vista) (2) possono operare liberamente nel comparto, in quanto offrono garanzie sufficienti a fronteggiare i rischi aggiuntivi connessi al finanziamento degli investimenti delle imprese (3).

Per le altre banche vale la regola generale che consente di operare nel comparto entro il limite del 20 per cento della raccolta complessiva. La Banca d'Italia può peraltro abilitare a operare oltre tale limite le banche che posseggano una dotazione patrimoniale minima (50 mld.), abbiano maturato nell'ultimo biennio una sufficiente e positiva esperienza nel settore (attività nel settore superiore al 10 per cento della raccolta) e presentino adeguati profili tecnico-organizzativi.

Per quanto concerne infine il **rischio di tasso di interesse**, la Banca d'Italia si riserva di intervenire nei confronti delle banche che, in base a un indice sintetico di misurazione, risultino più esposte a tale rischio.

(1) Si tratta, più precisamente, delle banche dotate di un patrimonio singolo superiore a 2.000 miliardi o appartenenti a gruppi bancari con patrimonio consolidato superiore a 2.000 miliardi purché, in quest'ultimo caso, il patrimonio della banca stessa sia superiore a 50 miliardi.

(2) Si tratta degli ex istituti di credito speciale, ai quali sono equiparate le banche che abbiano incorporato istituti o sezioni di credito speciale.

(3) Al momento dell'entrata in vigore della disciplina risultavano automaticamente "abilite": 13 banche con patrimonio individuale superiore a 2.000 miliardi; 23 banche appartenenti a gruppi con patrimonio consolidato pari o superiore a 2.000 miliardi; 46 ex istituti di credito speciale; 10 banche che avevano incorporato sezioni di ex istituti di credito speciale (5 delle quali già comunque dotate di un patrimonio individuale pari o superiore a 2.000 miliardi).

c) *La raccolta in titoli*

Unitamente all'esercizio del credito, la raccolta del risparmio costituisce attività tipica delle banche a queste espressamente riservata dalla legge con apposita prescrizione munita di sanzione penale (1). In considerazione di ciò, il Testo Unico esclude che alla raccolta obbligazionaria delle banche si applichino i limiti quantitativi prescritti in generale dal codice civile per contenere l'indebitamento obbligazionario delle società. Proprio per la sua peculiarità, la legge prevede peraltro che l'emissione di obbligazioni bancarie sia disciplinata dalle Autorità creditizie (2).

A differenza di quanto avviene per i finanziamenti, la raccolta in titoli a medio e lungo termine non dovrebbe comportare per le banche un aggravamento di rischio, ma anzi conferire maggiore stabilità alla provvista, riducendo il pericolo di crisi di liquidità. In relazione a ciò, e considerato che esistono efficienti indici per neutralizzare i rischi di tasso di cambio e di interesse, a tutte le banche è data facoltà di reperire fondi mediante emissione di obbligazioni, certificati di deposito, e altri titoli.

Diversa è la situazione dei potenziali sottoscrittori dei titoli che – occorre ricordarlo – sono destinati a circolare tra il pubblico. I risparmiatori, infatti, potrebbero:

- non percepire correttamente il contenuto del contratto;
- fare incauto affidamento sulla liquidabilità dei titoli;
- ignorare la circostanza che i fondi di tutela dei depositi non coprono le obbligazioni (3).

Sulla base delle disposizioni del Testo Unico, le Autorità creditizie hanno quindi previsto alcune regole aventi lo scopo di tutelare i clienti delle banche, in quanto contraenti generalmente deboli nei rapporti che li contrappongono alla parte bancaria.

A tal fine è anzitutto assicurata la trasparenza contrattuale attraverso la tipizzazione di alcuni titoli, dei quali si vuole favorire l'esatta individuazione da parte del pubblico dei risparmiatori, sollevando questi ultimi dall'onere di un'indagine giuridica non sempre agevole. L'intervento non si propone di tarpare le ali all'inventiva degli intermediari, ma solo di fissare alcune caratteristiche contrattuali tipiche dei titoli, in modo che a denominazioni determinate corrispondano determinati contenuti (4). Ogni emissione di titoli atipici superiore a determinati importi è sottoposta a monitoraggio per valutare l'opportunità di procedere alla loro tipizzazione.

Per quanto concerne in particolare le obbligazioni bancarie, atteso il loro carattere di "titoli di massa", la tutela del pubblico dei risparmiatori è inoltre attuata favorendo le c.d. "emissioni con caratteristiche di mercato", vale a dire quelle emissioni che – per l'ammontare (minimo 300 mld) o per essere comunque destinate alla quotazione – sono idonee a garantire ai risparmiatori una sufficiente liquidabilità del proprio investimento. In tal caso

(1) Cfr. rispettivamente F. CAPRIGLIONE, V. TROIANO e C. BALDINELLI, commenti agli articoli 10, 11 e 12, in F. Capriglione (a cura di), *Commentario cit.*, p. 62, 68 e 78; R. COSTI, *op. cit.*, p. 145 ss.

(2) Cfr. BANCA D'ITALIA, *Bollettino di vigilanza*, n. 3/1994, p. 18.

(3) È attualmente in corso di recepimento nel nostro Paese la direttiva 94/19/CE in materia di sistemi di garanzia dei depositi che renderà necessario apportare diverse modificazioni alle vigenti modalità di funzionamento dei due fondi di garanzia operanti in Italia.

(4) A.M. CARRIERO, commento all'art. 117, in F. Capriglione (a cura di), *Commentario cit.*, p. 592.

i titoli possono essere di qualsiasi taglio purché il loro valore nominale unitario non sia inferiore a 5 milioni. Per le emissioni non aventi un mercato è stata predisposta una tutela alternativa del pubblico, consistente nella prescrizione di un taglio minimo unitario elevato (100 mln) idoneo a “filtrare”, in qualche misura, il risparmio “consapevole”.

Le banche con patrimonio inferiore a 50 mld. sono abilitate a emettere solo le obbligazioni di taglio unitario elevato.

d) *L'assunzione di partecipazioni*

La più rilevante innovazione che può cogliersi nelle nuove disposizioni di vigilanza in materia di partecipazione delle banche nel capitale di altre imprese è data dall'attenuazione della tradizionale avversione che le Autorità creditizie hanno sempre dimostrato per l'assunzione di interessenze nel settore industriale o comunque non finanziario al fine di garantire la “separatezza” banca/industria non solo “a monte”, ma anche “a valle” della banca (1).

La nuova normativa si propone di arricchire con le partecipazioni al capitale la gamma degli strumenti a disposizione delle banche per il finanziamento delle imprese, favorendone in tal modo il rafforzamento patrimoniale. Il “favor” riservato alle partecipazioni in società quotate dovrebbe inoltre stimolare un maggior numero di società ad accedere ai mercati regolamentati. Non va infine trascurato che «L'acquisizione di partecipazioni nell'industria, se orientata a un efficiente utilizzo delle informazioni di cui la banca viene a disporre sulle imprese partecipate, può consentire di sorvegliare situazioni di difficoltà di queste ultime ed evitare che degenerino in stati di insolvenza; agevolare il risanamento finanziario, offrendo anche servizi di consulenza; favorire il ricambio di assetti proprietari inadeguati ridimensionare il frazionamento talora esasperato dei prestiti » (2).

La disciplina è ispirata al criterio della neutralità delle norme di vigilanza; essa infatti prevede una molteplicità di vincoli, con diverse finalità, da applicare sia a livello individuale (singola banca) che consolidato (gruppo bancario).

Del limite quantitativo generale contro le eccessive immobilizzazioni, per il quale la somma degli investimenti in immobili e partecipazioni delle singole banche e dei gruppi non può eccedere l'ammontare del patrimonio, si è già detto a proposito della disciplina dei finanziamenti a medio e lungo termine. Per quanto concerne i controlli attinenti al rischio di credito e al principio della separatezza tra banca e industria, le partecipazioni vengono diversamente considerate a seconda che interessino o meno il settore finanziario (banche, società finanziarie, società strumentali, imprese di assicurazione).

L'assunzione di **partecipazioni finanziarie** è equiparata a una scelta organizzativa dell'impresa, che – come si è detto più volte – è libera di optare sia per un modulo organiz-

(1) Cfr. le istruzioni di vigilanza emanate dalla Banca d'Italia nel giugno 1993 in conformità del decreto n. 242632 assunto, previa delibera CICR, dal Ministro del Tesoro il 22 giugno 1993, in BANCA D'ITALIA, Bollettino della Banca d'Italia – Vigilanza sulle aziende di credito, n. 124/aprile-giugno 1993, p. 26. Nelle “Considerazioni finali” della “Relazione sull'esercizio 1993” si legge che «il volume dei titoli azionari potenzialmente acquisibili dalle banche, dati l'entità del patrimonio e gli investimenti già effettuati, si ragguaglia a circa 39.000 miliardi» (cfr. bozze di stampa p. 23). Sul tema CONTI-MACCARINELLI-RATTI, La partecipazione delle banche al capitale di rischio delle imprese, in Banca, Impresa, Società, n. 1/aprile 1994, cit., p. 3 ss.; P. CAPALDO, L'assunzione di partecipazioni bancarie in imprese non finanziarie: prospettive e limiti, in Banca, Impresa, Società, 1993, p. 177 ss.; R. COSTI, L'ordinamento cit., p. 530 ss.

(2) Così V. DESARIO, Il testo unico in materia bancaria e creditizia cit., p. 171 ss.

zativo multidivisionale sia per il modello del gruppo bancario sia, infine, per soluzioni intermedie. In relazione a ciò, è previsto un intervento autorizzativo della Banca d'Italia solo per le partecipazioni che superino determinate soglie dimensionali, allo scopo di accertare che la nuova articolazione aziendale non comporti un impatto negativo sulla situazione tecnico-organizzativa del soggetto vigilato ovvero sulle esigenze della vigilanza consolidata (1).

Diverse sono le considerazioni che ispirano la normativa in tema di assunzione di **partecipazioni di natura industriale**. Queste, infatti, sono equiparabili a veri e propri strumenti di finanziamento e, in quanto tali, richiedono valutazioni attinenti non solo al rischio di concentrazione dei crediti, ma anche a quello dipendente dalla maggiore complessità di valutazione della controparte. Il diritto solo residuale al rimborso e la fluttuazione dei corsi dei titoli rendono ben più aleatoria la detenzione di capitale di rischio rispetto a quella di capitale di credito. Tra gli obiettivi perseguiti dalla normativa rientra anche la tutela del principio della separatezza tra banca e industria, considerato un irrinunciabile pilastro posto a salvaguardia della sana e prudente gestione delle imprese bancarie, che non devono assolutamente immedesimarsi, oltre certi limiti, nelle vicende imprenditoriali della clientela.

La normativa in tema di partecipazioni industriali contempla, quindi, per le banche e i gruppi bancari un triplice ordine di vincoli prudenziali:

- un limite di separatezza, rapportato al capitale dell'impresa partecipata (15 per cento);
- un limite di concentrazione individuale rapportato al patrimonio della banca o gruppo partecipante, che si applica alle partecipazioni in una singola impresa o gruppo di imprese non finanziarie (3 per cento);
- un limite complessivo, rapportato anch'esso al patrimonio della banca partecipante (15 per cento), mirante a contenere in generale questo tipo di attività particolarmente rischiosa (2).

Le banche e i gruppi bancari (c.d. "abilitati"), che posseggono una dotazione patrimoniale particolarmente rilevante (2.000 mld.) e sono in regola con il coefficiente di solvibilità, possono essere autorizzati dalla Banca d'Italia ad applicare limiti di concentrazione individuale (6 per cento del patrimonio del partecipante) e complessivo (50 per cento) meno stringenti di quelli previsti in generale.

Singole banche di primaria importanza (c.d. "specializzate") che, oltre a possedere i requisiti patrimoniali previsti per le banche e i gruppi abilitati, presentano un passivo di

(1) Per l'acquisizione di partecipazioni in banche, società finanziarie e imprese di assicurazione la preventiva autorizzazione della Banca d'Italia si rende necessaria al superamento delle seguenti soglie: a) 10 per cento del patrimonio della banca o gruppo partecipante; b) 10, 20 per cento o comunque controllo del capitale della società partecipata.

L'ammontare complessivo delle partecipazioni in imprese di assicurazione non deve eccedere il 40 per cento del patrimonio della banca o gruppo partecipante; ove facciano parte di un gruppo in regola con il limite consolidato, per le singole banche il limite individuale è peraltro elevato al 60 per cento del proprio patrimonio.

L'acquisizione di partecipazioni in società strumentali è sottoposta all'autorizzazione della Banca d'Italia solo quando comporti il controllo delle società stesse.

(2) Il limite si applica anche alle singole banche appartenenti a gruppi bancari. Per evitare eccessivi immobilizzi, le istruzioni della Banca d'Italia prevedono inoltre che le partecipazioni in società non quotate non possono eccedere la metà del limite stesso. In ossequio alla legge 241 del 1990 sulla trasparenza dell'attività amministrativa, le istruzioni di vigilanza rendono noti i criteri autorizzativi che la Banca d'Italia è tenuta a seguire.

bilancio caratterizzato da una raccolta strutturalmente stabile (prevalentemente a medio e lungo termine, con preclusione di quella a vista) possono essere autorizzate ad acquisire partecipazioni non finanziarie entro i limiti massimi consentiti dalla Seconda direttiva di coordinamento bancario (limite di concentrazione individuale pari al 15 per cento del patrimonio e limite complessivo del 60 per cento, quest'ultimo però riferito non a tutte le partecipazioni, ma solo a quelle c.d. "qualificate", cioè superiori al 10 per cento del capitale della partecipata) (1).

Particolari disposizioni di vigilanza disciplinano la **conversione in partecipazioni dei crediti** delle banche nei confronti di imprese in temporanea difficoltà finanziaria (che devono essere però decise con estrema cautela, seguendo una procedura che contempla, tra l'altro, la redazione di un piano di risanamento) nonché l'acquisizione di partecipazioni per **recupero crediti** nell'ambito dell'adesione a **consorzi di garanzia e collocamento**.

Alle **banche di credito cooperativo** si applica una disciplina più restrittiva di quella generale sotto il profilo della qualità delle partecipazioni detenibili; risultano comunque ampliate le possibilità di intervento partecipativo in precedenza consentite alle casse rurali e artigiane (2).

e) *Il frazionamento dei rischi*

Le più ampie facoltà operative e organizzative riconosciute alle banche accrescono l'esigenza di controllarne la concentrazione dei rischi, che costituisce una delle principali cause di instabilità (3). Il frazionamento dei prestiti e il contenimento complessivo dei grandi fidi rispetto al patrimonio sono strumenti prudenziali, la cui validità è stata riaffermata dalla nuova disciplina sulla concentrazione dei rischi, che ha recepito nel nostro ordinamento una direttiva CEE di pari oggetto (92/121/CEE).

Le Autorità creditizie hanno provveduto ad adeguare la normativa amministrativa alla direttiva comunitaria in materia di concentrazione dei rischi prima ancora del formale recepimento di quest'ultima nel diritto interno (4).

(1) Sia per le banche e i gruppi "abilitati" che per le banche "specializzate" il limite di separatezza resta fermo al 15 per cento del capitale della società partecipata. Possono essere peraltro acquisite singole partecipazioni superiori a tale limite purché: a) il loro valore non ecceda il 2 per cento del patrimonio della banca o gruppo partecipante; b) la somma delle eccedenze rispetto al limite di separatezza sia contenuta entro il 2 per cento del patrimonio stesso.

Ulteriori più complesse regole disciplinano le banche specializzate che appartengono a gruppi creditizi.

(2) Fermo il limite generale del patrimonio, le banche di credito cooperativo possono ora detenere partecipazioni non solo in soggetti promossi da organismi di categoria e in società strumentali, ma anche in banche e in altre imprese del settore finanziario (entro il 20 per cento del capitale delle società partecipate) nonché in cooperative promosse dal "movimento" della cooperazione e operanti nella zona di competenza della banca. A queste ultime partecipazioni si applicano gli stessi limiti quantitativi previsti dalla disciplina generale per le partecipazioni industriali (cfr. le istruzioni emanate dalla Banca d'Italia nel giugno 1994 e pubblicate in BANCA D'ITALIA, Bollettino di Vigilanza n. 6/1994, p. 9).

(3) Cfr. BANCA D'ITALIA, Relazione cit., p. 289; R. COSTI, L'ordinamento cit., p. 515 ss.; V. DE-SARIO, Audizione del 7 luglio 1993 presso la Camera dei Deputati - Commissione Permanente Finanze in merito alla vicenda del gruppo Ferruzzi, in Banca d'Italia, Bollettino Economico n. 21/1993, p. 86* ss.; C. CLEMENTE, Commento all'art. 53, in Commentario al testo unico cit., a cura di F. Capriglione, p. 281.

(4) Le istruzioni di vigilanza in materia di frazionamento dei rischi sono state emanate dalla Banca d'Italia nell'ottobre 1993 in conformità del decreto n. 242633 assunto, previa delibera CICR, dal Ministro del Tesoro il 22 giugno 1993. Il decreto ministeriale è pubblicato in BANCA D'ITALIA, Bollettino della Banca d'Italia - Vigilanza sulle Aziende di Credito, n. 124/1993, p. 58 ss.; le istruzioni sono pubblicate in BANCA D'ITALIA, Bollettino della Banca d'Italia - Vigilanza sulle aziende di credito, n. 126/1993, p. 8.

Rispetto alla precedente regolamentazione le nuove disposizioni di vigilanza si caratterizzano per: l'ampliamento della nozione di rischio a tutte le forme di sostegno finanziario, ivi compresa l'acquisizione di capitale sociale; l'applicazione della disciplina a tutte le banche; l'inderogabilità della stessa; l'applicazione dei limiti su base consolidata alle banche facenti parte di gruppi bancari; il riferimento dei limiti stessi non solo al singolo affidato, ma all'intero gruppo di soggetti tra loro connessi.

Le nuove disposizioni di vigilanza si propongono di assicurare il frazionamento del rischio prevedendo, come per il passato, due distinti limiti prudenziali di carattere quantitativo individuati per ogni banca con riguardo all'entità dei mezzi patrimoniali: il primo va riferito all'esposizione dei singoli affidati; il secondo si applica all'ammontare globale dei fidi eccedenti una certa soglia di rilevanza.

In particolare, le disposizioni di vigilanza prescrivono:

- a) un limite di fido individuale, pari al 25 per cento del patrimonio di vigilanza (20 per cento per i fidi agli azionisti rilevanti della banca o della capogruppo);
- b) un limite di fido globale, pari a 8 volte il patrimonio, per l'insieme dei "grandi fidi" (intendendosi per tali quelli d'importo non inferiore al 10 per cento del patrimonio).

Le caratteristiche strutturali del nostro sistema finanziario hanno indotto le Autorità creditizie a utilizzare la facoltà, offerta dalla direttiva, di seguire un criterio di gradualità nell'introduzione dei più stringenti limiti prescritti dalle norme comunitarie.

Per un periodo transitorio, che terminerà a fine 1998, sono prescritte percentuali meno stringenti per il limite individuale di fido (40 per cento) e per la qualificazione di "grande fido" (15 per cento).

Le più rigorose norme sulla concentrazione dei rischi potranno comportare sia un'accentuazione della prassi del pluri-affidamento sia la sostituzione di parte delle esposizioni bancarie con debiti diretti verso il mercato o con capitale di rischio.

6.3. *La vigilanza informativa, ispettiva e di analisi cartolare*

Nell'esercizio dei compiti di supervisione sulle banche la Vigilanza riceve un flusso periodico di segnalazioni statistiche che, insieme con i rapporti ispettivi e le altre informazioni disponibili, costituisce la base per le analisi delle situazioni aziendali e per gli interventi volti a correggere le anomalie riscontrate.

Nessuna rilevante variazione ha interessato, sul piano sostanziale, la portata delle norme sulle quali si fonda il complesso sistema informativo che fa capo alla Banca d'Italia.

La nuova normativa, quindi, consentirà anche per il futuro all'Autorità di vigilanza di disporre del flusso di analitiche informazioni sulla situazione delle imprese bancarie, che già oggi perviene loro attraverso tre canali fondamentali: a) le segnalazioni periodiche; b) i bilanci annuali; c) la Centrale dei rischi.

Le prime due fonti informative trovano il proprio fondamento normativo negli articoli 51 e 66 T.U. riguardanti, rispettivamente, le singole banche e i soggetti sottoposti a vigilanza consolidata. L'art. 51, in particolare, ripropone in versione semplificata, sotto la ru-

brica "vigilanza informativa", il contenuto dei commi primo e quarto dell'art. 31 della previgente legge bancaria (1).

L'area delle **statistiche creditizie** inviate periodicamente alla Banca d'Italia è dominata – come noto – dalla c.d. "matrice dei conti" che, attraverso una procedura informatica denominata PUMA 2, consente di aggregare variamente in modo significativo i dati provenienti dalle banche vigilate, alle quali è previsto pervenga un flusso di ritorno contenente sia dati grezzi sia indici. Ai fini della c.d. vigilanza cartolare, le segnalazioni periodiche assolvono due compiti fondamentali: assicurano un flusso informativo di base per l'analisi della situazione tecnica degli intermediari e consentono la verifica del rispetto delle singole regole di vigilanza (es. requisiti patrimoniali minimi, limiti di fido, *ratios* patrimoniali ecc.).

Il **bilancio** è un documento conoscitivo essenzialmente destinato al pubblico. Per le Autorità di vigilanza esso rappresenta uno strumento integrativo delle segnalazioni statistiche, dal quale possono emergere elementi utili soprattutto con riferimento alle informazioni contenute nella nota integrativa, nella relazione sulla gestione e nella relazione del collegio sindacale. In virtù dei poteri conferitile dal d.lgs. n. 87 del 1992 in materia di forme tecniche dei bilanci, la Banca d'Italia ha dettato norme tendenti ad accrescerne il valore informativo e, nello stesso tempo, a contenere gli oneri elaborativi aggiuntivi a carico delle banche. A quest'ultimo fine sono stati recepiti tra i criteri di redazione del bilancio alcuni principi comuni alle segnalazioni statistiche di vigilanza, consentendo in tal modo alle banche l'utilizzo di un'unica base informativa (2).

La terza fonte informativa, costituita dalle risultanze delle segnalazioni alla **Centrale dei rischi**, trova nel nuovo contesto giuridico la propria collocazione nell'ambito di quel potere di emanare norme per il "contenimento del rischio nelle sue diverse configurazioni", ora previsto con disposizioni di identico contenuto dagli articoli 53, 67 e 107 T.U. concernenti, rispettivamente, la vigilanza regolamentare sulle singole banche, sui soggetti sottoposti a controlli consolidati e sugli intermediari finanziari iscritti nell'"elenco speciale" (3).

L'ampiezza degli obblighi informativi che il Testo Unico impone agli intermediari rende la situazione di questi pienamente trasparente nei confronti della Banca d'Italia. Oltre a trasmettere le informazioni a carattere periodico, gli enti vigilati sono obbligati a soddisfare ogni altra richiesta della Banca d'Italia finalizzata alla conoscenza della loro struttura e della loro operatività. L'unico limite al potere conoscitivo delle Autorità di vigilanza

(1) Cfr. V. DESARIO, Commento all'art. 31 L.B., in Codice commentato della banca, a cura di Capriglione-Mezzacapo, Milano 1990, tomo I, p. 285 ss.; T. PADOA-SCHIOPPA, Le segnalazioni statistiche rivolte alla Banca d'Italia come fondamento della gestione delle aziende di credito, Roma 1993; G. BERIONNE e F. BELLOMARIA, Commento agli articoli 51 e 66, in Commentario al testo unico cit., a cura di F. Capriglione p. 262 ss. e p. 348 ss.

(2) Cfr. G. CICARDO, Commento all'art. 157, in Commentario al testo unico cit. a cura di F. Capriglione, p. 767 ss.; NOBILI, La nuova struttura del bilancio bancario. I principi giuridici, in Banca e borsa, 1993, I, p. 574 ss.; V. DESARIO, La posizione della Vigilanza, in AA. VV., Il bilancio degli enti creditizi, Edibank, 1993, p. 58 ss.

(3) Ai sensi della delibera CICR del 29 marzo 1994, che ne ha recentemente rivisto la disciplina, la Centrale dei rischi ha lo scopo di far conoscere agli intermediari interessati, garantendo la massima riservatezza, l'esposizione complessiva di ogni prestatore di credito indebitato per affidamenti superiori a 80 milioni di lire o comunque titolare di crediti di qualsiasi importo segnalati in "sofferenza". La citata delibera ha ampliato l'area delle rilevazioni alle società finanziarie rientranti nell'ambito della vigilanza consolidata e agli intermediari finanziari iscritti nell'albo speciale di cui all'art. 107 T.U.. In tema di controllo dei fidi multipli cfr. F. Capriglione, in Codice commentato della banca cit., a cura di Capriglione-Mezzacapo, tomo I, p. 375 ss.

è rappresentato dalla necessità che le informazioni richieste siano rilevanti per il perseguimento delle finalità proprie dell'attività di controllo. L'efficacia di tale attività, che si svolge essenzialmente sulla base delle informazioni acquisite, dipende dalla qualità (veridicità e omogeneità) di queste ultime.

La verifica della qualità delle informazioni viene effettuata per mezzo di procedure informatiche di controllo e di rettifica degli errori e attraverso una costante verifica della significatività dei dati disponibili. Un ulteriore riscontro della qualità delle informazioni ricevute avviene nell'ambito degli **accertamenti ispettivi** i quali, oltre a verificare la rispondenza delle segnalazioni statistiche inviate all'Organo di vigilanza alle risultanze del sistema informativo interno, hanno il compito di valutare la complessiva affidabilità di tale sistema.

La vigilanza ispettiva, regolamentata in passato dai commi secondo e terzo dell'art. 31 L.B., risulta ora più attentamente disciplinata, anche per gli aspetti concernenti le forme di collaborazione tra Autorità di Stati diversi, da due appositi articoli riguardanti, rispettivamente, le singole banche e i soggetti sottoposti a vigilanza su base consolidata (54 e 68 T.U.). L'art. 107, comma 4, T.U. dispone inoltre che la Banca d'Italia può effettuare ispezioni anche nei confronti degli intermediari finanziari iscritti nell'elenco speciale previsto dal medesimo articolo (1).

La fissazione di norme prudenziali di carattere generale deve essere necessariamente integrata con un'attività continua di analisi e intervento sulle singole banche, volta a prevenire situazioni di difficoltà o, almeno, a contrastarne la degenerazione.

Per l'individuazione dei sintomi di deterioramento delle situazioni tecniche aziendali la Banca d'Italia si avvale delle segnalazioni e delle altre informazioni disponibili, che vengono elaborate e interpretate dagli analisti. I metodi e le procedure d'indagine si basano su criteri determinati, dei quali è ora assicurata un'adeguata pubblicità in ossequio alle disposizioni dettate dal Testo Unico (art. 4, comma 2) (2).

Gli interventi correttivi non devono essere ovviamente rimandati al manifestarsi della fase acuta delle situazioni di difficoltà. Un'attività di vigilanza efficace postula, infatti, una percezione precoce dei fattori di scadimento delle situazioni aziendali e un tempestivo intervento anche in presenza di profili tecnici non ancora caratterizzati da gravi patologie.

Non va inoltre dimenticato che il monitoraggio e la valutazione dell'adeguatezza patrimoniale, della redditività, della rischiosità, della liquidità e degli assetti organizzativi rivestono un ruolo centrale anche ai fini di un corretto esercizio dei poteri autorizzativi.

Molteplici e variegati, per modalità e per livello di incisività, sono gli interventi nei quali l'azione di controllo può concretizzarsi. Essi, infatti, possono consistere nella semplice richiesta di chiarimenti, nella sensibilizzazione dei responsabili alla soluzione dei problemi emersi in sede di analisi, nell'emanazione di provvedimenti prudenziali specifici, nello svolgimento di incontri con gli esponenti aziendali ora espressamente inclusi dal Testo Unico tra gli strumenti di vigilanza (art. 53, comma 3, lett. a).

(1) Sul tema delle ispezioni cfr. AA.VV., *Le ispezioni della Banca d'Italia*, ed. ICEB, Milano 1984; C. BARBAGALLO, *Commento agli artt. 54 e 68*, in *Commentario al testo unico cit.*, a cura di F. Capriglione, p. 289 ss. e p. 358 ss.; V. DESARIO, *Commento all'art. 31 L.B.*, in *Codice commentato della banca cit.*, a cura di Capriglione-Mazzacapo, p. 285 ss.; BANCA D'ITALIA, *La Banca d'Italia e i problemi del governo della moneta*, a cura di A. Finocchiaro e A. Contessa, Roma 1994, p. 353 ss.

(2) In materia di strumenti e di modalità dei controlli di vigilanza cfr. BANCA D'ITALIA, *La banca e i problemi del governo della moneta cit.*, p. 349 ss.; G. D'AMICO-S. DE POLIS, *Profili generali della vigilanza sugli enti creditizi*, in *Bancaria* nn. 10 e 11/1992.

7. La disciplina delle crisi

Il Testo Unico (titolo IV) ha aggiornato e razionalizzato la previgente disciplina delle crisi bancarie alla luce dell'evoluzione normativa e delle indicazioni rivenienti dalla pluriennale esperienza maturata nel settore (1).

L'opera di risistemazione della materia ha riguardato sia l'istituto dell'amministrazione straordinaria sia quello della liquidazione coatta amministrativa.

Con specifico riguardo alla liquidazione coatta, il Testo Unico ha coordinato la speciale disciplina prevista per le banche con la normativa successivamente dettata dalla legge fallimentare per le procedure concorsuali ordinarie. In particolare, il legislatore ha rimesso al diritto comune la regolamentazione dei profili generali della procedura, prevedendo specifiche norme di deroga per i soli aspetti peculiari alle liquidazioni coatte bancarie.

Il recepimento della normativa comunitaria ha arricchito la gamma degli strumenti di prevenzione delle crisi a disposizione delle Autorità. Nei confronti delle banche italiane e delle succursali di banche extracomunitarie, infatti, è stato attribuito alla Banca d'Italia il potere di assumere "provvedimenti straordinari" quali il divieto di effettuare nuove operazioni e l'ordine di chiudere una o più succursali per violazione di disposizioni legislative, amministrative o statutarie, per irregolarità di gestione ovvero, nel caso di succursali di banche extracomunitarie, anche per insufficienza di fondi. Analoghe procedure sono attivabili anche nei confronti di banche comunitarie (cfr. articoli 29 e 30 del d.lgs. 481 del 1992 ora recepiti negli articoli 78 e 79 T.U.) (2).

Le istruzioni di vigilanza emanate dalla Banca d'Italia nel marzo 1993 hanno precisato che, mentre per quel che concerne le banche italiane i provvedimenti in esame possono riguardare singole sedi di attività o specifici settori dell'operatività aziendale, nei confronti delle banche extracomunitarie possono estendersi anche all'intera attività svolta in Italia attraverso succursali o in regime di libera prestazione di servizi (3).

In materia di crisi del gruppo bancario il Testo Unico ripropone, senza modificazioni di rilievo, la disciplina recentemente introdotta dal d.lgs. 356 del 1990 attuativo della legge 218 del medesimo anno (c.d. legge Amato) (4).

(1) Sulle procedure previste per fronteggiare le crisi bancarie esiste una vasta letteratura alla quale si fa rinvio. Qui ci si limita a richiamare alcune tra le opere più recenti. In particolare cfr. AA.VV., *Commento agli articoli della previgente legge bancaria in tema di amministrazione straordinaria e di liquidazione*, in *Codice commentato della banca cit.*, a cura di Capriglione-Mezzacapo, p. 667 ss.; AA.VV., *Commento agli articoli del testo unico disciplinanti le stesse materie*, in *Commentario al testo unico cit.*, a cura di F. Capriglione, p. 366 ss.; C. LAMANDA, *Le società per azioni bancarie*, quaderni CERADI, cit., p. 60 ss.; R. COSTI, *op. cit.*, p. 641 ss.; V. TUSINI COTTAFANI, *Amministrazione straordinaria degli enti creditizi: presupposti e natura del provvedimento*, in *Mondo Bancario*, 1992, p. 43 ss.

(2) Cfr. rispettivamente S. DE POLIS e V. TUSINI, *Commento agli articoli 78 e 79*, in *Commentario al testo unico cit.*, a cura di F. Capriglione, p. 401 ss.

(3) In BANCA D'ITALIA, *Bollettino della Banca d'Italia - Vigilanza sulle aziende di credito*, n. 123/1993, p. 32.

(4) Cfr. L. DESIDERIO, *Disciplina delle crisi dei gruppi creditizi*, in *La ristrutturazione della banca pubblica e la disciplina del gruppo creditizio cit.*, p. 213 ss.; P. FERRO-LUZZI, *Commento all'art. 57 L.B.*, in *Codice commentato della banca cit.*, a cura di F. Capriglione-V. Mezzacapo, p. 668 ss. e p. 682 ss.

8. Le competenze delle regioni nel nuovo contesto normativo

Le regioni a statuto ordinario non dispongono di poteri legislativi o amministrativi in materia di ordinamento bancario (1). Al contrario, le regioni ad autonomia rinforzata (e le province di Trento e Bolzano) esercitano sulle banche a carattere regionale – secondo le previsioni dei rispettivi statuti speciali e delle relative norme di attuazione – alcuni dei poteri che, a livello statale, rientrano nella competenza delle Autorità creditizie nazionali (2).

Senza entrare nel merito delle discipline applicabili alle singole regioni – che si presentano fortemente quanto ingiustificatamente differenziate (3) – può comunque rilevarsi che in genere esse dispongono in materia bancaria di una potestà legislativa «concorrente» con quella dello Stato. Ne deriva che esse sono tenute, non solo al rispetto dei limiti che incontra la potestà legislativa «piena o esclusiva», ma anche all'ulteriore limite del rispet-

(1) La raccolta del risparmio e l'esercizio del credito non sono compresi nell'elenco tassativo delle materie per le quali la Costituzione attribuisce potestà legislativa alle regioni a statuto ordinario (art. 117, comma 1, Cost.). Ne consegue immediatamente anche l'insussistenza di competenze amministrative originarie in materia bancaria, lacuna che il legislatore nazionale non ha ritenuto di dover colmare avvalendosi della possibilità – pure costituzionalmente prevista – di delegare alle regioni funzioni amministrative statali (art. 118, commi 1 e 2, Cost.).

Pur mancando di specifici poteri in materia di ordinamento bancario, le regioni ordinarie possono peraltro attuare una propria autonoma politica di programmazione per lo sviluppo delle attività economiche locali rientranti nei settori rimessi alla loro competenza istituzionale. Questo obiettivo può essere perseguito attivando l'intera gamma degli strumenti di incentivazione finanziaria, tra i quali assume particolare rilevanza il c.d. «credito agevolato». L'art. 109, comma 1, del d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, ha trasferito espressamente alle regioni le funzioni concernenti ogni tipo di intervento per agevolare l'accesso al credito, con riguardo a tutte le materie di competenza regionale e locale, nel rispetto dei limiti massimi stabiliti in base a leggi dello Stato. Evidentemente il legislatore ha ritenuto che l'attività di agevolazione dell'accesso al credito non rientri nell'ordinamento del credito né costituisca una «materia» autonoma, ma piuttosto acceda alle diverse materie di competenza regionale. I provvedimenti regionali di agevolazione creditizia non devono però contrastare con i principi desumibili dalle leggi statali disciplinanti l'incentivazione creditizia a favore dei singoli settori economici.

(2) L'art. 116 della Costituzione attribuisce «forme e condizioni particolari di autonomia, secondo statuti speciali adottati con leggi costituzionali» alla Sicilia, alla Sardegna, al Trentino-Alto Adige, al Friuli-Venezia Giulia e alla Valle d'Aosta. Pertanto, a differenza di quanto avviene per le regioni ordinarie, le materie oggetto della potestà legislativa delle regioni ad autonomia speciale non sono indicate direttamente nella Costituzione, ma devono invece ricavarsi dai rispettivi statuti, adottati con apposite norme di rango costituzionale. Tutti gli statuti delle regioni ad autonomia differenziata contemplano competenze in materia di credito e risparmio. Il contenuto delle disposizioni statutarie risulta poi normalmente integrato da norme di attuazione emanate – in conformità di quanto previsto dagli stessi statuti – con decreti del Presidente della Repubblica, ai quali la dottrina attribuisce una peculiare efficacia nella gerarchia delle fonti. Una compiuta disciplina di attuazione delle disposizioni statutarie volta a coordinare i poteri statali e regionali in materia di credito e risparmio è stata promulgata solo per la Sicilia, il Trentino-Alto Adige e il Friuli-Venezia Giulia; le disposizioni di attuazione relative allo statuto della Valle d'Aosta si limitano infatti a prevedere la sola istituzione di enti di credito a carattere locale, mentre nei riguardi della Sardegna perdura tuttora l'inerzia normativa dei competenti organi dello Stato. Già questa situazione è di per sé sintomatica delle profonde differenziazioni – per lo più inesplicabili sul piano logico – che caratterizzano anche in materia di credito le competenze delle cinque regioni ad autonomia rinforzata.

(3) Gli statuti speciali prevedono, a favore delle cinque regioni dotate di autonomia differenziata, forme molto articolate di decentramento della legislazione primaria e della connessa potestà amministrativa. La cennata disomogeneità dei poteri in materia di credito dipende soprattutto dal contenuto delle norme di attuazione; queste, infatti, anche in presenza di disposizioni statutarie pressoché analoghe, hanno disciplinato in modo tutt'altro che uniforme le funzioni amministrative delle singole regioni.

to dei «principi fondamentali» stabiliti dalle leggi dello Stato con riguardo alle singole materie (1).

Segue nota

Le norme di attuazione confermano il primato statutario della Sicilia quanto ad ampiezza dei poteri di intervento in materia bancaria; questi, infatti, abbracciano quasi tutti gli aspetti salienti del controllo previsto dalla legge bancaria del 1936 (costituzioni, fusioni, statuti, articolazione territoriale, nomine di pertinenza pubblica, amministrazione straordinaria, liquidazione coatta amministrativa) anche se, attraverso varie combinazioni, sono esercitati in concorrenza con gli organi statali di vigilanza in base a un criterio per cui il livello di autonomia attribuito alla regione risulta collegato in rapporto inversamente proporzionale all'importanza strategica dei controlli e direttamente proporzionale al grado di "regionalità" degli enti creditizi.

La normativa di attuazione ha invece notevolmente alterato l'assetto dei poteri delineato dal legislatore costituzionale per le altre regioni. Attraverso una rilevante dilatazione della nozione di «ordinamento» degli enti creditizi contenuta nella legge costituzionale, il d.p.r. n. 234 del 1977, attuativo dello statuto **Trentino-Alto Adige**, ha attribuito a questa regione una consistente porzione dei poteri delle Autorità centrali in materia di costituzione, inizio delle operazioni, fusioni, procedure di gestione straordinaria e liquidazione coatta amministrativa, competenza territoriale delle casse rurali ed artigiane ecc.. Per quanto concerne le competenze delle province autonome di Bolzano e Trento il d.p.r. 234 si è invece limitato a richiamare i poteri già puntualmente individuati dalla normativa costituzionale in materia di sportelli bancari degli enti creditizi locali e di nomine nelle Casse di risparmio.

Nonostante la sostanziale identità tra le disposizioni dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige e quelle del **Friuli-Venezia Giulia**, ben più limitate risultano le prerogative che la normativa di attuazione riconosce a quest'ultima regione (cfr. d.p.r. n. 871 del 1969 integrato dagli articoli 14, 15 e 16 del d.p.r. n. 469 del 1987). Il Friuli-Venezia Giulia, infatti, non solo non ha competenze in materia di costituzione e fusione di nuovi enti creditizi, ma nell'esercizio delle proprie attribuzioni appare sensibilmente condizionato da una maggiore incidenza delle residue competenze delle Autorità centrali.

La perdurante mancanza di norme di attuazione dello statuto della **Sardegna** in materia creditizia penalizza attualmente proprio la regione che – per il tenore della formula statutaria, menzionante sia l'«istituzione» che l'«ordinamento» degli enti bancari – avrebbe dovuto teoricamente beneficiare, dopo la Sicilia, della più ampia sfera di autonomia. La Corte Costituzionale, pur escludendo il carattere pregiudiziale della normativa di attuazione rispetto al concreto esercizio della potestà attribuita alla regione dallo statuto, ha osservato che l'incerta delimitazione tra le competenze concorrenti dello Stato e dell'ente territoriale rendono estremamente improbabile, in mancanza di disposizioni attuative, l'emanazione di una disciplina efficace e, nel contempo, costituzionalmente legittima (sentenza n. 58 del 24 novembre 1958).

(1) Rispetto alla legislazione statale la potestà legislativa delle regioni può porsi – a seconda dei casi – in rapporto di esclusività, concorrenza, integrazione o attuazione (cfr. F. SORRENTINO in Manuale di diritto pubblico (a cura di G. Amato-A. Barbera), Bologna, 1986, p. 169 ss.).

Le leggi emanate nell'ambito della **potestà legislativa «esclusiva o piena»** sono sottoposte al limite costituzionale o statutario, al limite dei principi generali dell'ordinamento giuridico, agli obblighi internazionali dello Stato, alle norme fondamentali delle riforme economico-sociali.

Secondo la ricostruzione più diffusa, l'attribuzione alle regioni della potestà legislativa **«concorrente»** comporta una ripartizione di competenze in base alla quale alla legge statale spetta la determinazione dei principi fondamentali della materia e alla legge regionale le norme attuative c.d. "di dettaglio". La necessità che la regione si conformi ai principi fondamentali stabiliti dalle leggi statali può essere soddisfatta in due modi: o attraverso l'emanazione da parte dello Stato di apposite leggi-cornice che specificamente li indichino o, in mancanza, attraverso la deduzione di tali principi dalla vigente legislazione statale (si veda l'art. 9 legge 62/1953, come sostituito dall'ultimo comma dell'art. 17 della legge 281/1970). In realtà, salvo che in alcune materie o settori di materie in cui lo Stato ha provveduto a indicare alle regioni i principi fondamentali, è normalmente attraverso questa seconda operazione che viene effettuato il riparto tra la potestà legislativa statale e quella regionale. Così è pure per il settore bancario.

La potestà legislativa di **«integrazione»** e di **«attuazione»** è subordinata alle leggi adottate dallo Stato e ha solo lo scopo di adattare alle diverse situazioni ed esigenze regionali.

Oltre ai limiti caratterizzanti ciascuna delle diverse potestà legislative regionali, esistono altri limiti di carattere generale che le concernono tutte. Il loro fondamento viene prevalentemente individuato dalla dottrina e dalla giurisprudenza della Corte nell'idea di unità politica della Repubblica che costituisce, secondo l'art. 5 Cost., il limite generale delle autonomie locali. Si tratta del limite territoriale, dei limiti del diritto privato e del diritto penale.

Un discorso a parte merita il limite dell'interesse nazionale e di quello delle altre regioni enunciato dagli statuti speciali (eccetto quello della Sicilia) e dall'art. 117 Cost. per tutte le potestà legislative regionali (cfr. F. SORRENTINO, in Manuale citato pag. 170 ss.).

In tale contesto si inserisce il disposto dell'art. 159 T.U. che – sulla base dei profondi mutamenti introdotti in materia bancaria dalla legislazione statale, anche in attuazione delle disposizioni comunitarie – ridefinisce i limiti che i poteri regionali incontrano nel nuovo assetto ordinamentale.

In particolare, il comma 1 formalizza in un precetto legislativo il principio giurisprudenziale, ormai consolidato, secondo il quale le valutazioni tecniche di vigilanza sono riservate alla esclusiva competenza della Banca d'Italia.

In considerazione di tale competenza esclusiva e della conseguente responsabilità che ora incombe sulla Banca d'Italia anche a livello comunitario, il comma 2 le attribuisce un parere vincolante che essa è tenuta a esprimere nel corso dei procedimenti concernenti l'autorizzazione all'attività bancaria (art. 14), le modifiche statutarie (art. 56) e le fusioni, scissioni e trasformazioni (artt. 31, 36 e 57) quando l'emanazione formale dei relativi provvedimenti amministrativi compete alle regioni. In queste ipotesi, il divieto – di derivazione comunitaria – che impedisce di basare i controlli di vigilanza su considerazioni attinenti alle «condizioni economiche del mercato» fa sì che il parere vincolante espresso dalla Banca d'Italia assuma carattere pervasivo, svuotando praticamente di contenuto l'intervento delle regioni.

Il comma 3 dichiara altri articoli del Testo Unico “inderogabili” da parte delle regioni. Si tratta delle norme che liberalizzano l'apertura di succursali, salvo il “veto” opponibile dalla Banca d'Italia per motivi attinenti alla situazione tecnica delle banche interessate (art. 15), e delle norme che disciplinano la libera prestazione di servizi (art. 16), i requisiti soggettivi degli esponenti aziendali (art. 26) nonché i finanziamenti agevolati e la gestione dei fondi pubblici (art. 47).

Il comma 4, infine, dispone che le regioni dotate di poteri nelle materie disciplinate dalla direttiva provvedano a emanare norme di recepimento della stessa nel rispetto, peraltro, delle disposizioni contenute nei precedenti commi del medesimo articolo. Queste, infatti, costituendo “principi fondamentali di riforma economico sociale della Repubblica”, non sono derogabili da parte delle regioni nell'esercizio della loro potestà legislativa concorrente.

Le disposizioni dell'art. 159 T.U. hanno già formato oggetto di una questione di legittimità costituzionale promossa dalle regioni Trentino-Alto Adige e Sardegna e dalle province autonome di Trento e Bolzano per violazione delle disposizioni di attuazione degli statuti regionali. Secondo gli enti ricorrenti, l'attribuzione alla Banca d'Italia dei poteri di porre il veto all'apertura di succursali e di esprimere un parere vincolante per il rilascio delle autorizzazioni all'attività bancaria, alle modificazioni statutarie e alle fusioni, avrebbero determinato una ingiustificata soppressione delle proprie competenze in materia.

Ulteriori profili di incostituzionalità sono stati dedotti dalla Sardegna in relazione all'introduzione del parere obbligatorio della Banca d'Italia per l'assegnazione e la gestione di fondi pubblici di agevolazione creditizia e alla prevista estinzione delle casse comunali di credito agrario.

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 224 dell'8 giugno 1994, ha dichiarato non fondate tutte le questioni di legittimità sollevate. La Corte, infatti, ha ritenuto che le competenze in materia creditizia delle regioni e delle province vadano reinterpretate alla luce dei nuovi principi introdotti dal Testo Unico il quale, oltre a qualificarsi come legge di grande riforma economico-sociale, va considerato un provvedimento attuativo di una direttiva comunitaria.

La Corte ha dichiarato infondate le censure concernenti il veto spettante alla Banca d'Italia in materia di apertura di succursali, adducendo l'incompatibilità delle

competenze delle province autonome con il nuovo quadro disciplinare; questo, infatti, non tollera autorizzazioni aggiuntive rispetto a quella per l'inizio dell'attività bancaria né l'imposizione di limiti per finalità diverse da quelle tecniche proprie della "vigilanza prudenziale".

La Corte Costituzionale ha inoltre escluso che l'attribuzione alla Banca d'Italia del potere di esprimere un parere vincolante per alcune autorizzazioni di competenza delle regioni comporti una lesione delle competenze regionali in materia creditizia. Nel nuovo contesto normativo, infatti, la sfera della discrezionalità regionale non può che essere limitata, poiché tutti i provvedimenti di competenza delle Autorità locali concernono comunque provvedimenti che implicano una valutazione della "sana e prudente gestione delle banche" e che, quindi, non possono prescindere dall'intervento dell'organo tecnico preposto alla vigilanza bancaria (1).

(1) Per un approfondito esame di tutte le problematiche sulle competenze regionali in materia bancaria cfr. G. CARRIERO, Governo del credito e regioni a statuto speciale: il quadro istituzionale, in Banca d'Italia, Quaderni di ricerca giuridica della Consulenza Legale, Roma, aprile 1986 e, con specifico riguardo alle norme introdotte dal testo unico, V.D. GESMUNDO, Credito e regioni nel Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, in Banca, Impresa, Società n. 2/1994, p. 237 ss.

9. Gli intermediari finanziari non bancari

La disciplina dei soggetti operanti nel settore finanziario è dettata dal titolo V del Testo Unico, che conferisce organica sistemazione alla previgente normativa disomogenea risultante da tre leggi emanate tutte nel corso del 1991, ma senza alcuna forma di reciproco coordinamento (1) (2).

Le finalità della vigilanza enunciate nell'art. 5 del Testo Unico si riferiscono a tutti i soggetti sottoposti a controllo, ivi compresi gli intermediari finanziari disciplinati dal titolo V.

(1) La complessa vicenda normativa della disciplina degli intermediari finanziari ha formato oggetto di una felice sintesi in un articolo pubblicato a cura del Servizio Vigilanza sugli intermediari finanziari della Banca d'Italia nel periodico di informazione aziendale, di cui si riportano di seguito i passi salienti (cfr. Notiziario n. 27/1994, p. 2 ss.).

«Il sistema precedentemente in vigore si articolava in tre leggi emanate nel corso del 1991. Due di queste – le leggi 52 e 317 – introducevano una disciplina particolare rispettivamente per il comparto del factoring e per quello del merchant banking nel settore della piccola e media imprenditoria, la terza – la legge 197 – una disciplina generale applicabile ai restanti intermediari finanziari non sottoposti a specifiche norme di vigilanza.

Il quadro normativo che ne risultava appariva scarsamente omogeneo: diverse erano infatti le scelte adottate nei tre testi legislativi, tanto con riferimento ai criteri di selezione degli intermediari da sottoporre a controllo, quanto con riferimento all'individuazione degli organi di supervisione competenti.

Così, la legge 197, con l'istituzione dell'elenco generale delle società finanziarie, tenuto dal Ministro del tesoro per il tramite dell'Ufficio italiano dei cambi, includeva nel medesimo i soggetti esercenti in via prevalente una o più delle attività di concessione di finanziamenti, di intermediazione in cambi, di gestione di partecipazioni e di prestazione di servizi di pagamento e trasferimento fondi, distinguendo a seconda che l'attività svolta si esplicasse o meno nei confronti del pubblico.

Tra i soggetti operanti nei confronti del pubblico, venivano inoltre individuati gli intermediari che, in base a criteri oggettivi riferibili all'attività svolta, alle dimensioni e al rapporto tra patrimonio e indebitamento, erano iscritti in un elenco speciale tenuto dalla Banca d'Italia.

Per contro, la legge 52 – nel disciplinare a fini civilistici la cessione dei crediti sorti nell'esercizio dell'impresa – sottoponeva alla vigilanza anche ispettiva della Banca d'Italia tutte le società ed enti esercenti detta attività. Il dato normativo rilevante ai fini della sottoposizione a vigilanza risultava dunque unicamente l'esercizio dell'attività di factoring, indipendentemente dalla circostanza che quest'ultima fosse svolta o meno nei confronti del pubblico, dalla dimensione dell'intermediario o dal fatto che si trattasse di un'attività prevalente rispetto alle altre eventualmente esercitate.

La legge 317, infine, nel disciplinare gli incentivi all'investimento nel capitale di piccole e medie imprese produttive, introduceva la figura delle "società finanziarie per l'innovazione e lo sviluppo", prevedendone l'iscrizione in un albo tenuto dal Ministro dell'Industria e rinviando, per gli aspetti regolamentari, a quanto previsto dalla legge 197.

Le discipline attuative delle leggi suddette ponevano in parte rimedio alla rilevata mancanza di coordinamento delle norme primarie, delineando, almeno per tutti gli intermediari sottoposti al controllo della Banca d'Italia, un modello di vigilanza sostanzialmente convergente. Questo prevedeva, oltre a requisiti di esperienza e onorabilità per soci ed esponenti aziendali, controlli di tipo ispettivo e cartolare nonché requisiti minimi di patrimonializzazione e strumenti per la limitazione del rischio nelle sue varie configurazioni.

L'opera di riordino delle disposizioni esistenti attuata dal Testo Unico ha preso le mosse da un'esigenza di ulteriore semplificazione e omogeneizzazione della disciplina. Tale obiettivo è stato ottenuto tramite: la soppressione dell'albo delle società di factoring, che vengono quindi ricondotte nella categoria delle finanziarie esercenti attività di concessione di finanziamenti e iscritte nell'elenco generale tenuto dall'UIC; la bipartizione di tutti gli intermediari finanziari tra operanti e non operanti nei confronti del pubblico e l'unificazione dei requisiti richiesti – a ciascuna categoria – per l'iscrizione nel citato albo generale; la generalizzazione dei criteri di individuazione dei soggetti da sottoporre al controllo della Banca d'Italia.»

(2) Sul tema del controllo degli intermediari finanziari non bancari cfr. AA. VV., Intermediari finanziari non bancari e gruppi bancari plurifunzionali: le esigenze di regolamentazione prudenziale, in BANCA D'ITALIA, Temi di discussione del Servizio Studi, n. 113/1989. Cfr. inoltre S. COTTERLI, Banca Impresa, Società, n. 1/aprile 1994, cit., p. 89 ss.; AA. VV., Commento agli articoli da 106 a 114 del Testo Unico, in Commentario al testo unico cit., a cura di F. Capriglione, p. 542 ss.

Le motivazioni che possono addursi a sostegno dell'estensione dei controlli di vigilanza al settore dell'intermediazione finanziaria non bancaria sono molteplici e coincidono in gran parte con le ragioni del controllo bancario. La diversa enfasi che è possibile attribuire a tali motivazioni è però suscettibile di condizionare variamente le linee di sviluppo della normativa secondaria destinata a dare concreta attuazione alle disposizioni di legge.

In aggiunta alle originarie finalità di "antiriciclaggio", sono state individuate altre motivazioni per sottoporre a vigilanza gli intermediari finanziari diversi dalle banche. Esse sono: la tutela del buon funzionamento del sistema finanziario nel suo complesso attraverso la prevenzione del rischio di contagio connesso all'elevato grado di integrazione dei mercati finanziari e, in particolare, al considerevole indebitamento bancario degli intermediari in questione (teoria del "rischio sistemico"); l'attenuazione della disparità concorrenziale rispetto alle banche sotto il profilo dei controlli (teoria della "neutralità dei controlli"); la tutela della funzione allocativa svolta anche da questi intermediari; l'esigenza di evitare la dispersione del patrimonio di informazioni riservate e di rapporti che consegue ai casi di crisi (teoria delle "esternalità"); la partecipazione di molti intermediari al sistema dei pagamenti (cfr. parte I, § 2).

Le disposizioni del Testo Unico individuano con chiarezza i destinatari della normativa, prevedono l'istituzione di un elenco generale degli intermediari tenuto dall'Ufficio Italiano Cambi per conto del Ministero del Tesoro, stabiliscono una riserva di attività a favore degli iscritti, definiscono un modello di vigilanza variamente articolato in funzione delle diverse caratteristiche dei soggetti controllati e – innovando rispetto al passato – affermano il principio dell'esclusività dell'esercizio dell'attività finanziaria quando sia esercitata nei confronti del pubblico.

In particolare, sono considerati intermediari finanziari i soggetti che esercitano le attività di assunzione di partecipazioni, concessione di finanziamenti sotto qualsiasi forma, prestazione di servizi di pagamento, intermediazione in cambi (art. 106, comma 1, T.U.).

I controlli di vigilanza sono articolati su tre livelli, di intensità crescente, rispettivamente riferiti: ai soggetti che svolgono in via prevalente, ma non nei confronti del pubblico, le attività citate; agli intermediari operanti con il pubblico e, fra questi, a quelli individuati sulla base di criteri oggettivi fissati dal Ministro del Tesoro, sentite la Banca d'Italia e la Consob (1). Gli intermediari identificati in base a questi criteri devono essere iscritti in un elenco "speciale" e sottoposti alla vigilanza regolamentare, informativa e ispettiva della Banca d'Italia, secondo moduli di controllo analoghi a quelli previsti per le banche

(1) Nel citato articolo del "Notiziario" si legge al riguardo che «In sintesi, la disciplina generale sull'intermediazione finanziaria si articola ora su tre distinti livelli di controllo.

Il primo, cui sono soggetti gli intermediari non operanti nei confronti del pubblico ed esercenti prevalentemente attività finanziaria, consiste in un mero censimento e richiede la sussistenza di requisiti di onorabilità dei partecipanti al capitale [e degli esponenti aziendali].

Il secondo, applicato a tutti quegli intermediari che esplicano la propria attività nei confronti del pubblico, si basa su requisiti di forma giuridica, capitale minimo iniziale, onorabilità dei soci, onorabilità e professionalità degli esponenti aziendali. Il Testo Unico, estendendo al comparto in questione il principio per il quale il nostro ordinamento tende a separare l'esercizio dell'impresa finanziaria da altre tipologie d'impresa (commerciale, industriale), ha inoltre stabilito l'obbligo di esercitare in via esclusiva attività di carattere finanziario. L'intervento ha conferito maggiore omogeneità alla platea dei partecipanti al mercato e ha contribuito a eliminare i dubbi interpretativi collegati all'esistenza di concetti, quali la "prevalenza" o "professionalità" dell'attività svolta.

Il terzo livello di supervisione, riferito ai soggetti di rilevanza sistemica (cosiddette "maxifinanziarie"), prevede, oltre ai requisiti suddetti, anche controlli di tipo regolamentare, informativo e ispettivo.»

(art. 107 T.U.). Non sono peraltro previsti strumenti di vigilanza consolidata né specifiche procedure per la gestione delle crisi (1).

La disciplina dei soggetti operanti nel settore finanziario è integrata dalla normativa secondaria, alla quale le disposizioni di legge fanno ampio rinvio.

Ad appositi decreti del Ministro del Tesoro è infatti demandato il compito di: specificare il contenuto delle attività finanziarie il cui svolgimento dà luogo all'applicazione della normativa e indicare le circostanze al cui ricorrere le attività stesse possono considerarsi esercitate nei confronti del pubblico (cfr. D.M. 6 luglio 1994 emanato ai sensi dell'art. 106, comma 4, lett. a, T.U.) (2); prevedere le modalità di iscrizione nell'elenco generale degli intermediari (cfr. D.M. 6 luglio 1994 emanato ai sensi dell'art. 106, comma 5, T.U.) (3); stabilire i criteri per l'individuazione degli intermediari da iscrivere nell'elenco speciale tenuto dalla Banca d'Italia (cfr. DD.MM. 27 agosto e 17 novembre 1993) (4) e nell'apposita sezione dell'elenco generale riservata ai soggetti che esercitano attività finanziarie "in via prevalente *non* nei confronti del pubblico" (cfr. D.M. 6 luglio 1994 emanato ai sensi

(1) La cancellazione dall'elenco generale prevista dall'art. 111 T.U. svolge peraltro una funzione sostitutiva dei provvedimenti straordinari che possono essere adottati nei confronti delle banche. Cfr. L. CRISCUOLO, Commento all'art. 111 del Testo Unico, in *Commentario al testo unico cit.*, a cura di F. Capriglione, p. 564 ss.

(2) Il decreto è pubblicato in G.U. n. 170 del 22.7.1994, p. 12 nonché in BANCA D'ITALIA, Bollettino di Vigilanza n. 7/1994, p. 14 ss.

Per quanto concerne la definizione delle attività, esso ripropone, nella sostanza, le norme attuative delle disposizioni di legge previgenti, aggiornandone il contenuto in considerazione delle modificazioni introdotte dal Testo Unico. Il concetto di operatività nei confronti del pubblico è stato invece ridefinito, tenendo conto della delibera CICR del 3 marzo 1994 in materia di raccolta del risparmio tra il pubblico (G.U. n. 58 dell'11 marzo 1994).

Nel rinviare al contenuto del decreto per quanto concerne gli aspetti di dettaglio, si segnala che le attività di concessione dei finanziamenti, di intermediazione in cambi e di prestazione di servizi di pagamento sono definite con ampiezza, ricomprendendovi in particolare: l'erogazione di crediti di firma; tutte le forme di mediazione di valuta, anche in mancanza di assunzione di rischi in proprio (c.d. "money broking"); tutte le modalità di prestazione di servizi di pagamento, escluse solo le attività di recupero crediti, il trasporto e la consegna di valori, l'emissione e la gestione di carte prepagate utilizzabili solo presso lo stesso fornitore di beni e servizi che le ha emesse o ne cura la gestione (cfr. articoli da 1 a 4).

Sulla base della citata delibera CICR del 3 marzo 1994, l'"esercizio nei confronti del pubblico" è individuato nella circostanza che le attività siano svolte "nei confronti di terzi con carattere di professionalità". La medesima delibera del CICR ha ispirato anche l'esclusione dall'operatività nei confronti del pubblico per le attività svolte dagli intermediari finanziari nell'ambito del gruppo societario di appartenenza nonché per la concessione di finanziamenti ai soci da parte di cooperative finanziarie aventi non più di 50 soci (art. 5).

Con specifico riguardo all'attività di assunzione di partecipazioni, il decreto, dopo averne fornito una definizione che ricalca quella della normativa di attuazione delle leggi previgenti, per l'esercizio nei confronti del pubblico indica criteri restrittivi tali da ricomprendere la sola attività di "merchant banking" (art. 6).

(3) Il decreto è pubblicato in G.U. n. 170 del 22.7.1994, p. 7 nonché in BANCA D'ITALIA, Bollettino di Vigilanza, n. 7/1994, p. 6 ss.

(4) I decreti sono pubblicati, rispettivamente, in G.U. n. 207 del 3.9.1993 e n. 280 del 29.11.1993.

Con i decreti in questione – di cui è allo studio una revisione – il Ministro del Tesoro ha sancito l'obbligo di iscrizione nell'"elenco speciale" per i soggetti che concedono finanziamenti con volume di attività finanziarie superiore a 500 miliardi ovvero con un'attività pari almeno a 50 miliardi e un rapporto tra indebitamento e patrimonio non inferiore a 5; le finanziarie di partecipazione con un volume di attività uguale o superiore a 50 miliardi e un rapporto di indebitamento pari almeno a 1; gli intermediari in cambi che assumono rischi in proprio; le società che svolgono attività di emissione e gestione di carte di credito e debito; gli intermediari finanziari ammessi al mutuo riconoscimento ai sensi della Seconda direttiva di coordinamento bancario.

dell'art. 113, comma 1, T.U.) (1); disciplinare l'esercizio in Italia delle attività finanziarie da parte di soggetti con sede legale all'estero (cfr. D.M. 28 luglio 1994 emanato ai sensi dell'art. 114 T.U.) (2).

La Banca d'Italia è invece chiamata a emanare, in conformità delle delibere CICR, disposizioni aventi per oggetto l'adeguatezza patrimoniale e il contenimento del rischio con riguardo agli intermediari iscritti nell'elenco speciale (cfr. delibera CICR del 29 marzo 1994 (3). Essa, inoltre, determina le modalità delle comunicazioni relative alle partecipazioni al capitale degli intermediari finanziari (cfr. provvedimento emanato dalla Banca d'Italia il 31 dicembre 1993 ai sensi dell'art. 110 T.U.) (4) e ha facoltà di dettare disposizioni per il "regolare esercizio" di determinati tipi di attività finanziarie (cfr. art. 107, comma 2, T.U.).

(1) Il decreto è pubblicato in G.U. n. 170 del 22.7.1994, p. 7 nonché in BANCA D'ITALIA, Bollettino di Vigilanza n. 7/1994, p. 4 ss.

(2) Il decreto è pubblicato in G.U. n. 184 dell'8.8.1994, p. 27 nonché in BANCA D'ITALIA, Bollettino di Vigilanza n. 7/1994, p. 19 ss.

(3) La deliberazione è pubblicata in G.U. n. 91 del 20.4.1994, p. 25 ss. nonché in BANCA D'ITALIA, Bollettino di Vigilanza n. 3/1994, p. 12 ss.

Gli strumenti individuati sono un requisito patrimoniale minimo commisurato al livello di rischiosità dell'attivo nonché regole di frazionamento del rischio e di equilibrata struttura finanziaria dell'intermediario.

Le società di factoring sono state assoggettate al rispetto di un coefficiente di solvibilità: il rapporto tra patrimonio e complesso delle attività ponderate in base al rischio non può scendere al di sotto del 5 per cento.

N.B. Al momento la Banca d'Italia non ha ancora provveduto a emanare le previste istruzioni.

(4) Il provvedimento della Banca d'Italia è pubblicato in G.U. n. 16 del 21.1.1994, p. 25 ss. nonché in BANCA D'ITALIA, Bollettino della Banca d'Italia – Vigilanza sulle Aziende di credito n. 126/1993, p. 76 ss.

10. La trasparenza delle condizioni contrattuali

All'atto della redazione del Testo Unico, la materia della trasparenza delle condizioni praticate per le operazioni e per i servizi bancari e finanziari e quella ad essa affine del credito al consumo avevano appena formato oggetto delle leggi 154 e 142, entrambe promulgate nel 1992.

Quantunque coeve e dedicate a materie parzialmente sovrapponibili in virtù di un rapporto di genere a specie, le due leggi presentavano alcuni difetti di coordinamento (1), ai quali le Autorità creditizie avevano in parte posto rimedio in sede di emanazione della prevista normativa di attuazione.

Dopo aver provveduto a coordinare e razionalizzare nel titolo VI le leggi in questione, il legislatore del Testo Unico ha ritenuto peraltro opportuno prolungarne la vigenza, includendole tra quelle abrogate con effetto differito all'entrata in vigore delle norme attuative, che le Autorità creditizie sono tenute a emanare ai sensi delle disposizioni dettate dal medesimo Testo Unico (cfr. l'art. 161, comma 2, nonché gli artt. 116, commi 2 e 3, 118, comma 1, e 119, comma 1, del Testo Unico). Le ragioni di questa scelta vanno verosimilmente ricercate nell'inopportunità di disorientare gli operatori, imponendo loro immediatamente il rispetto di regole diverse da quelle appena emanate ed evidentemente giudicate abbastanza soddisfacenti.

In questo contesto, in mancanza di nuove norme di attuazione, devono ritenersi tuttora vigenti sia le leggi 154 e 142 sia la normativa secondaria a suo tempo emanata ai sensi delle leggi stesse (cfr. combinato disposto dei commi 2 e 5 dell'art. 161 T.U.) (2).

(1) Sintomatica risultava, a tale proposito, la disciplina dettata dall'art. 21, comma 5, della legge 142/92, per le aperture di credito in conto corrente non connesse all'utilizzo di una carta di credito, che introduceva un regime transitorio condizionato, per l'appunto, all'entrata in vigore di una disciplina generale di trasparenza. Cfr. in argomento DI GIULIO, *Trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e credito al consumo. Un curioso incidente di percorso*, in *Impresa*, 1992.

(2) In tale situazione è opportuno riportare di seguito, in estrema sintesi, il contenuto delle leggi in questione e delle relative disposizioni attuative.

A) La **L. 17 febbraio 1992, n. 154**, recante "Norme per la trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari" (G.U. n. 45 del 24.2.1992), persegue obiettivi di difesa del "contraente debole" prescrivendo: forme di **pubblicità obbligatoria** (avvisi sintetici, fogli informativi) delle condizioni economiche praticate per le operazioni e i servizi; requisiti riguardanti la **forma, il contenuto minimo e l'integrazione automatica** dei contratti. La legge prevede inoltre particolari cautele per la salvaguardia della clientela nei casi di **modifica unilaterale "in peius"** delle condizioni contrattuali a opera della controparte. È previsto, altresì, un regime di **comunicazioni periodiche** obbligatorie, volte a fornire ai clienti un'informazione esaustiva in merito all'andamento del rapporto. Alla Banca d'Italia è affidato il compito di dare **attuazione alle prescrizioni legislative** emanando, conformemente a delibere del CICR, istruzioni dirette a stabilire: forma, contenuto e modalità degli obblighi di pubblicità previsti dalla legge; criteri uniformi per il calcolo degli interessi e degli altri elementi che incidono sul contenuto economico dei rapporti; operazioni e servizi, diversi da quelli già previsti dalla legge, per i quali si renda opportuno prevedere obblighi di pubblicità. Per motivate ragioni tecniche la Banca d'Italia può inoltre contemplare, stante la regola della forma scritta, semplificazioni di forma per particolari categorie di operazioni e servizi e prevedere deroghe anche per le modalità delle comunicazioni alla clientela. Per verificare il rispetto delle disposizioni contenute nella legge, viene attribuito alla Banca d'Italia il potere di acquisire **informazioni** e di eseguire **ispezioni** ovvero di richiedere che tali verifiche siano effettuate, per i soggetti diversi dalle banche, da altre Autorità di controllo. Le violazioni degli obblighi in tema di **pubblicità** sono punite con **sanzioni amministrative pecuniarie**; il ripetersi delle violazioni può comportare la sospensione dell'attività di sedi e filiali. Restano implicitamente demandate alla competenza del giudice ordinario le vertenze attinenti alla materia contrattuale.

I tempi sembrano però ormai maturi per rimuovere questa singolare situazione normativa, che sta generando diverse incertezze interpretative. In particolare, è problematico

Segue nota

Le disposizioni attuative della legge sono state emanate con decreto del Ministro del Tesoro del 24 aprile 1992, assunto in via d'urgenza in sostituzione della prevista deliberazione del CICR (G.U. n. 108 dell'11.5.1992), che ha risolto alcuni problemi interpretativi tra cui, in primo luogo, quello relativo all'ambito di applicazione della legge. Quest'ultimo risultava incerto, in quanto gli intermediari soggetti alle nuove disposizioni erano individuati dalla legge con criteri diversi, in relazione alla circostanza che l'impianto normativo era stato inizialmente immaginato solo in funzione delle banche. Ne conseguiva che, mentre queste ultime erano indicate nominativamente, gli altri intermediari erano invece individuati in modo indiretto, tramite il riferimento alle operazioni da essi svolte professionalmente. In tale contesto il decreto ricomprende tra gli intermediari sottoposti alle nuove disposizioni anche le SIM e le società fiduciarie, prevedendo opportune forme di coordinamento con le relative disposizioni speciali.

Un ulteriore decreto del Ministro del Tesoro del 9 luglio 1992 (G.U. n. 163 del 13.7.1992) ha dettato specifiche norme di attuazione della legge per quanto concerne la trasparenza nelle operazioni di collocamento di titoli di Stato. Con provvedimento del 24 maggio 1992 (G.U. n. 126 del 30 maggio 1992) la Banca d'Italia ha infine dettato le proprie istruzioni attuative.

B) Gli articoli da 18 a 24 della legge 19 febbraio 1992, n. 142, recante "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alla Comunità europea (legge comunitaria per il 1991)" dettano disposizioni in materia di credito al consumo. In particolare, la disciplina offre ai consumatori diverse forme di tutela, tra le quali rilevano: la prescrizione della forma scritta per il contratto e l'obbligo di consegnarne un esemplare ai consumatori contestualmente alla stipulazione; la prescrizione di un contenuto minimo contrattuale; l'indicazione obbligatoria nei contratti e nella pubblicità del "tasso annuo effettivo globale" (TAEG), che rappresenta un indicatore sintetico del costo totale del credito per il consumatore, espresso in percentuale annua del credito concesso e che comprende sia gli interessi sia gli altri oneri che il consumatore deve sostenere; l'obbligo di comunicare al consumatore la modifica "in peius" delle condizioni contrattuali e il diritto per quest'ultimo di recedere dal contratto, entro quindici giorni dalla notifica, senza pagamento di penali. Il controllo sull'osservanza delle disposizioni contenute nella legge è riservato alla Banca d'Italia, nei confronti delle banche e degli intermediari finanziari, e al Ministero dell'Industria con riguardo ai soggetti di natura commerciale e industriale. Detti controlli devono essere esercitati nelle forme stabilite con delibera CICR. Sono sottoposte alle nuove disposizioni le operazioni di credito al consumo di importo compreso entro limiti quantitativi fissati dal CICR. In sede di prima applicazione i limiti sono stati fissati direttamente dalla legge in un minimo di lire 300 mila e in un massimo di lire 60 milioni. Sotto il profilo sanzionatorio, la legge prevede una figura di reato contravvenzionale consistente nell'esercizio abusivo dell'attività di credito al consumo. Sono inoltre previste sanzioni amministrative per i casi di: inottemperanza alle richieste delle Autorità di controllo; frapposizione di ostacoli all'esercizio delle funzioni di controllo; frazionamento artificioso delle operazioni. Le sanzioni amministrative dovranno essere irrogate, secondo le rispettive competenze, con decreto del Ministro del Tesoro, su proposta della Banca d'Italia, o con decreto del Ministro dell'Industria.

La disciplina amministrativa, contenuta nel decreto del Ministro del Tesoro dell'8 luglio 1992, emanato in via d'urgenza in sostituzione del CICR, ha determinato anzitutto, sulla base delle disposizioni comunitarie, le modalità di calcolo del TAEG. Quanto all'equa riduzione del corrispettivo del credito, prevista per i casi di adempimento anticipato, viene stabilito che, ove eserciti tale facoltà, il consumatore deve corrispondere al creditore il capitale residuo, gli interessi e gli altri oneri maturati fino a quel momento e, se previsto dal contratto, un compenso comunque non superiore all'1 per cento del capitale residuo. In tema di controlli, in via di interpretazione sistematica è stata applicata anche al credito al consumo la norma della legge 154/92, in base alla quale la Banca d'Italia, nell'esercizio delle funzioni ad essa attribuite, può richiedere che le "verifiche siano effettuate dalle competenti autorità di controllo o di vigilanza". Per gli intermediari iscritti all'albo previsto dall'art. 6 della legge 197/91 (ora art. 106 T.U.), tale autorità è stata individuata nella Guardia di Finanza, tenuto anche conto delle funzioni a quest'ultima attribuite dall'art. 5, comma 10, della predetta legge. Il decreto, infine, ha inserito le norme in oggetto nel quadro generale delineato dalla legge 154/92 e dal D. M. 24.4.1992, prevedendo, tra l'altro, che gli intermediari che praticano il credito al consumo integrino con l'indicazione del TAEG gli avvisi sintetici e i fogli informativi analitici indicati dalla citata legge.

Sul tema della trasparenza bancaria e del credito al consumo cfr. A. MAISANO, *Trasparenza e riequilibrio delle operazioni bancarie*, Milano 1993; A.A. DOLMETTA, *Per l'equilibrio e la trasparenza delle operazioni bancarie: chiose critiche alla legge 154/92*, in *Banca e Borsa*, 1992, I p. 375; U.M. GIORDANO, *La trasparenza delle condizioni contrattuali nella nuova legge bancaria*, in *Riv. delle società*, 5^a-6^a fascicolo 1993, cit., p. 1234 ss.; G. DE NOVA, *L'attuazione in Italia delle direttive comunitarie sul credito al consumo*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1992, p. 907; AA. VV., *Commento agli articoli da 115 a 128*, in *Commentario al testo unico cit.*, a cura di F. Capriglione, p. 580 ss.

stabilire se talune disposizioni innovative introdotte dal Testo Unico, che non richiedono specifiche norme di attuazione, possano considerarsi già vigenti, con contestuale disapplicazione delle corrispondenti norme preesistenti (1).

In sede di coordinamento della precedente normativa, gli interventi effettuati dagli estensori del Testo Unico hanno perseguito principalmente gli obiettivi di individuare con più precisione i destinatari della disciplina, di prevedere espressamente la sanzione civilistica conseguente all'inosservanza del requisito della forma scritta per i contratti e di distribuire in modo più razionale la regolamentazione della materia tra fonti di rango primario e secondario.

Per quanto concerne l'ambito di applicazione della normativa, il Testo Unico ha individuato puntualmente nelle banche e negli altri intermediari finanziari disciplinati nel titolo V i soggetti tenuti all'osservanza delle norme sulla trasparenza dettate dal titolo VI. Al Ministro del Tesoro è stato inoltre attribuito il potere di estendere ad altri operatori l'applicazione delle norme sulla trasparenza (art. 115 T.U.). Restano quindi esclusi dall'applicazione della normativa le società di investimento mobiliare (SIM) e altri intermediari operanti nel comparto dei valori mobiliari (es. fondi comuni di investimento, SICAV ecc.) già sottoposti, peraltro, a regole di analogo contenuto previste dalle leggi speciali che li riguardano.

Il Testo Unico ha in tal modo risolto i dubbi generati dalla preesistente normativa di legge. Questa, infatti, da un lato aveva individuato specificamente le banche come destinatarie delle norme; dall'altro, aveva dichiarato le stesse regole applicabili anche a tutti gli operatori – non necessariamente finanziari – esercenti “professionalmente” alcune delle attività indicate nell'elenco allegato alla Seconda direttiva di coordinamento bancario. Tale impostazione – pur coerente con l'esigenza di assicurare ai clienti delle imprese operanti in campo bancario e finanziario una informazione completa e corretta sulle relative operazioni, indipendentemente dalla qualificazione soggettiva delle controparti contrattuali – peccava però di indeterminatezza e suscitava non pochi problemi specie sotto il profilo dei controlli; la vigilanza della Banca d'Italia, infatti, rischiava di doversi estendere anche a soggetti estranei alla sfera del tradizionale ambito d'intervento della Banca stessa.

In tema di pubblicità delle condizioni relative alle operazioni e ai servizi offerti, il Testo Unico, pur riproponendo nella sostanza la disciplina preesistente, ha provveduto opportunamente a semplificarne e a delegificarne il contenuto, ampliando il novero delle prescrizioni tecniche e di dettaglio demandate al più flessibile potere normativo delle Autorità creditizie. In particolare, è stato completamente delegificato e rimesso alle indicazioni del CICR, sentite la Banca d'Italia e la CONSOB, l'elenco delle operazioni e dei servizi dei quali è obbligatorio pubblicizzare le condizioni di offerta (cfr. art. 116, comma 3, lett. a).

Sul piano dei controlli il Testo Unico ha esteso anche al credito al consumo la possibilità, già attribuita alla Banca d'Italia in materia di trasparenza, di chiedere ad altre Autorità la verifica del rispetto della normativa (art. 128 T.U.).

L'esigenza di tutelare i fruitori dei servizi finanziari e di assicurare la certezza dei rapporti giuridici ha inoltre indotto il legislatore a introdurre, nel contesto delle norme sulla trasparenza, una disposizione che attribuisce alla Banca d'Italia la facoltà di stabilire una corrispondenza tra utilizzo di determinate denominazioni per contratti o titoli e contenuto

(1) Si pensi, ad esempio, che mentre l'art. 115 T.U. non annovera tra i destinatari della disciplina le SIM, le disposizioni attuative della legge 154/1992 dichiarano la legge stessa ad esse applicabile.

degli stessi. La disposizione comporta un potere di tipizzazione, dal quale non deriva però alcuna limitazione sostanziale del principio di libertà contrattuale. Le parti, infatti, rimangono libere di porre in essere qualsiasi fattispecie contrattuale, a condizione di non identificarla con denominazioni che la Banca d'Italia abbia già eventualmente riservato a contratti o titoli aventi caratteristiche diverse (art. 117, comma 8, T.U.) (1). Le Autorità creditizie si sono già avvalse del potere di "tipizzazione" loro attribuito, disciplinando gli strumenti di raccolta del risparmio utilizzabili sia dalle banche (art. 12 T.U.) sia dalle imprese non bancarie (art. 11 T.U.) (cfr. Parte II, § 3.2. e § 6.2.1. lett. c).

Un altro importante elemento di novità è infine costituito dall'introduzione dell'istituto della c.d. "nullità relativa", che consente al solo cliente di far valere l'eventuale nullità del contratto dovuta al mancato rispetto di prescrizioni dettate dalle norme disciplinanti sia la trasparenza sia il credito al consumo (art. 127 T.U.).

(1) Sullo specifico tema si fa rinvio a G. DE NOVA, *Trasparenza e connotazione*, in Riv. trim. dir. e proc. civ., 1994, p. 935 ss. e A.M. CARRIERO, in *Commentario al testo unico cit.*, a cura di F. Capriglione, p. 599.

11. Altri controlli

a) *Emissioni e offerte in Italia di valori mobiliari*

Come si è detto, l'art. 11 del Testo Unico, da un lato, ha definitivamente chiarito che la raccolta del risparmio tra il pubblico è riservata alle banche anche se disgiunta dall'esercizio del credito, dall'altro, ha consentito un sostanziale ampliamento dell'accesso diretto al mercato da parte delle imprese non bancarie ai fini del reperimento di capitali di debito (cfr. Parte II, § 3. 2). Anche l'art. 12 T. U., abilitando tutte le banche all'emissione di obbligazioni e di titoli di deposito, ha posto le premesse per un più significativo ricorso al mercato dei valori mobiliari.

Lo sviluppo di un mercato spesso ed efficiente dei titoli di debito privati, che possa rappresentare un'effettiva alternativa al finanziamento bancario, non può prescindere dall'esistenza di un efficace sistema di controlli in grado di garantire la stabilità e l'ordinato funzionamento del mercato stesso. Al perseguimento di questo obiettivo sono preordinati l'art. 129 T. U. e le relative norme di attuazione (1).

I controlli previsti dovrebbero assicurare la trasparenza nella formazione dei prezzi e la tutela dei risparmiatori-investitori impedendo, in particolare, che un afflusso troppo disordinato e discontinuo di titoli sul mercato possa turbare il corretto operare dei meccanismi concorrenziali.

La previgente disciplina sulla emissione dei valori mobiliari – imperniata sulla legge bancaria del 1936 e sulle leggi n. 77 del 1983 e n. 281 del 1985 – si presentava disomogenea e macchinosa per le diverse finalità dei controlli e per la frammentazione delle competenze di tipo autorizzativo, assegnate a più Autorità in concorso tra loro (2). Le nuove disposizioni legislative – contraddistinte da maggiore duttilità e snellezza – concentrano anzitutto la titolarità dei controlli nel binomio CICR/Banca d'Italia. Esse, inoltre, prescrivono che le emissioni di valori mobiliari e le offerte in Italia di valori mobiliari esteri, di ammontare superiore a 10 miliardi di lire o al più elevato importo stabilito dalla Banca d'Italia, siano comunicate a quest'ultima, precisando quantità e caratteristiche dei titoli nonché modalità e tempi di svolgimento delle operazioni (art. 129, commi 1 e 3). Queste possono essere liberamente effettuate se la Banca d'Italia non interviene entro 20 giorni dal ricevimento della comunicazione (comma 4).

Ove ritenga di dover intervenire, la Banca d'Italia, in conformità delle delibere del CICR, può:

- differire l'esecuzione dell'operazione a fini di stabilità del mercato dei valori mobiliari (comma 4);
- vietare l'operazione quando ricorrono le condizioni specificamente indicate dal CICR (comma 4);
- individuare tipologie di operazioni esenti dall'obbligo di comunicazione o assoggettate a una procedura semplificata (comma 6).

(1) Cfr. F. CARBONETTI, Il controllo sulla emissione di valori mobiliari nella nuova legge bancaria, in Riv. delle società, 5^a-6^a fascicolo 1993, p. 1205 ss.; M. CARDILLO, Commento all'art. 129, in Commentario al testo unico cit., a cura di F. Capriglione, p. 639 ss.

(2) Per un approfondimento della disciplina previgente, cfr. A.P. SODA, Efficienza ed omogeneità dei controlli sulle nuove forme di intermediazione finanziaria, in Bancaria n. 6/1985.

Per espressa disposizione di legge sono esclusi dai controlli i titoli di Stato o garantiti dallo Stato, le quote degli OICVM comunitari mobiliari e – novità rispetto al passato – i titoli azionari (comma 5).

La normativa di attuazione del Testo Unico è stata dettata dal CICR con delibera del 12 gennaio 1994 e dalla Banca d'Italia con istruzioni del giugno del medesimo anno (1).

Le norme in questione ricollegano il differimento delle operazioni solo a profili di ordine quantitativo; il divieto, invece, può dipendere anche dalle caratteristiche dei titoli.

La Banca d'Italia può differire (massimo fino a tre mesi) le emissioni o le offerte in Italia di valori mobiliari italiani o esteri quando l'ammontare delle stesse – cumulato a quello delle operazioni già avviate per lo stesso arco temporale – sia tale da risultare incompatibile con le dimensioni e con le condizioni del mercato primario o secondario; se tale incompatibilità non è superabile con il semplice differimento o con il frazionamento, l'operazione può essere del tutto vietata.

La normativa indica inoltre una serie di fattispecie in cui la Banca d'Italia deve opporsi alle emissioni e alle offerte, per motivi attinenti alla legittimità dei titoli o dell'attività svolta dagli emittenti ovvero per ragioni riguardanti le condizioni finanziarie e le formule di indicizzazione dei titoli o, per i titoli esteri, la mancanza di valide forme di controllo nei paesi d'origine degli emittenti (2).

In base ai criteri dettati dal CICR, la Banca d'Italia, in aggiunta alle operazioni escluse direttamente dalla legge (cfr. art. 129, comma 5), ha esonerato dall'obbligo di comunicazione anche quelle riguardanti i titoli emessi dagli Stati dell'Unione Europea o dagli stessi garantiti; i certificati di deposito e i buoni fruttiferi aventi caratteristiche "standard"; le obbligazioni, le cambiali finanziarie, i certificati di investimento e altri titoli specificamente indicati, a condizione che non eccedano il valore nominale di 100 miliardi di lire e presentino determinate caratteristiche "standard".

Oltre alla procedura "**ordinaria**" di comunicazione prevista dalla legge (cfr. art. 129, commi da 1 a 4), le norme di attuazione contemplano modalità di comunicazioni semplificate che possono consistere: *a*) in una procedura "**abbreviata**" (5 giorni), applicabile a valori mobiliari le cui caratteristiche sono già note alla Banca d'Italia o *b*) in una comunicazione "**cumulativa**", valida per un semestre, attivabile a determinate condizioni da parte di soggetti che raccolgono abitualmente risparmio tramite valori mobiliari (es. banche). È infine previsto un sistema di "**segnalazioni consuntive**", che le banche e gli altri intermediari del mercato mobiliare devono effettuare ai fini di una rilevazione sistematica dei collocamenti dei valori mobiliari (compresi i titoli azionari); tale segnalazione sostituisce

(1) La delibera CICR è pubblicata in BANCA D'ITALIA, Bollettino di Vigilanza, n. 1/1994, p. 3 ss. nonché in G. U. n. 24 del 31. 1. 1994, p. 39 ss. Le istruzioni della Banca d'Italia sono pubblicate in Bollettino di Vigilanza, n. 6/1994 p. 22 ss. nonché in G. U. n. 180 del 3. 8. 1994, p. 16 ss.

(2) Meritevoli di particolare attenzione appaiono le prescrizioni del CICR che consentono alla Banca d'Italia di vietare le operazioni quando:

- "le condizioni finanziarie delle operazioni alterino il corretto e ordinato funzionamento del mercato o non siano improntate a criteri di semplicità e trasparenza";
- "le formule di indicizzazione non facciano riferimento a indicatori, determinati e calcolati con criteri di oggettività, rilevati su mercati ampi e trasparenti";
- "nel caso di valori mobiliari esteri, non possa essere accertata l'esistenza nel Paese dell'emittente o dell'obbligato principale di discipline e controlli omologhi a quelli previsti dall'ordinamento nazionale" e "qualora si tratti di prodotti derivati, non negoziati in mercati organizzati per tali prodotti, l'emittente o obbligato principale non sia un intermediario del mercato mobiliare sottoposto nel Paese d'origine ad adeguate forme di vigilanza prudenziale".

l'autorizzazione preventiva per la partecipazione ai consorzi di garanzia e collocamento prescritta alle banche dalla legge previgente.

b) *Sistema dei pagamenti*

Alla Banca d'Italia sono attribuite competenze in materia di buon funzionamento del sistema dei pagamenti attraverso l'emanazione di disposizioni volte ad assicurare sistemi di compensazione e di pagamento efficienti e affidabili (art. 146 T.U.) (1).

(1) In materia cfr. BANCA D'ITALIA, Atti del convegno "Il sistema dei pagamenti italiano: progetti in corso e prospettive di sviluppo, marzo 1990; M. MANCINI, in Commentario al testo unico cit., a cura di F. Capriglione, p. 720 ss.

12. Il sistema sanzionatorio

In assenza di una delega legislativa appositamente concepita per il riordino del regime penale dell'impresa bancaria, il Testo Unico ha potuto razionalizzare solo in parte la materia; permangono pertanto alcune contraddizioni, in quanto fattispecie di pari pericolosità sociale risultano punite con sanzioni di diversa afflittività con riguardo sia alla natura del reato (delitto/contravvenzione) sia all'entità delle pene edittali (1).

Ciò nonostante le fattispecie penali e amministrative del titolo VIII del Testo Unico predispongono una tutela articolata a presidio degli aspetti strategici della regolamentazione, raggruppando le disposizioni penali e amministrative riferite a tutti i soggetti sottoposti a controllo.

L'attività bancaria e l'ordinato funzionamento dei mercati della raccolta del risparmio e dell'erogazione del credito sono tutelati soprattutto perseguendo le diverse forme di svolgimento abusivo delle attività riservate e, in particolare, la più insidiosa forma di abusivismo: la raccolta del risparmio effettuata al di fuori delle regole poste a tutela degli investitori (2).

Le disposizioni speciali, lungi dal porre in essere un regime penale alternativo rispetto a quello comune, si limitano ad accrescere il livello di tutela che norme penali corrispondenti prevedono per le società commerciali.

L'attività di vigilanza risulta rafforzata da norme penali e amministrative volte a garantire piena trasparenza nei confronti delle Autorità di controllo e rispetto delle fondamentali regole della vigilanza prudenziale da parte dei soggetti vigilati.

Dal punto di vista sostanziale, il nuovo regime sanzionatorio amministrativo risulta più efficace e si caratterizza per la semplificazione delle condotte sanzionabili, per la maggiore omogeneità rispetto ai soggetti controllati e per l'aumento della misura delle pene pecuniarie, divenuta ormai del tutto inadeguata.

Sotto il profilo procedurale, la principale innovazione attiene all'eliminazione dell'ultroneo intervento autorizzatorio del CICR, che ha consentito una notevole accelerazione dell'iter sanzionatorio.

È inoltre previsto che la Banca d'Italia, cui compete proporre l'applicazione delle sanzioni al Ministro del Tesoro, tenga conto "del complesso delle informazioni raccolte". La misura delle sanzioni – per le quali è stata ampliata la forbice tra importo minimo e massimo – può essere quindi calibrata in modo tale da realizzare una piena integrazione del momento sanzionatorio nel contesto della complessiva azione di vigilanza (3).

(1) Cfr. C. LAMANDA, *op. cit.*, p. 68 ss.

(2) Sul tema delle attività finanziarie illegali (abusivismo, usura, riciclaggio) cfr. F. FIORE, *La raccolta abusiva di risparmio tra il pubblico nella riforma bancaria*, in *Bancaria* n. 2/1994, p. 52; G. ROMA, *La nuova legge bancaria: criteri direttivi e aspetti innovativi*, in *Banche e banchieri* n. 3/1994, p. 165 ss.; L. DONATO e D. MASCIANDARO, *Economia criminale e intermediazione finanziaria. Profili economici e giuridici*, in *Banche e Banchieri*, n. 1/1995, p. 19 ss.

(3) Per una esaustiva trattazione della materia si rinvia a AA.VV., *Commento agli articoli da 130 a 145, in Commentario al testo unico cit.*, a cura di F. Capriglione, p. 644 ss. In tema di responsabilità amministrativa e penale degli amministratori e dei dirigenti delle banche di credito cooperativo cfr. in particolare la relazione di L. CRISCUOLO e L. DONATO al convegno "Le responsabilità degli amministratori e dei dirigenti delle banche di credito cooperativo", in atti del convegno p. 32 ss.

13. Considerazioni conclusive

Da questo esame, sia pur sommario, della nuova normativa – ormai pressoché definita anche a livello secondario – emerge con chiarezza come il legislatore abbia inteso valorizzare l'autonomia imprenditoriale dei banchieri, ai quali è rimessa sia la scelta dei modelli organizzativi più idonei allo svolgimento dell'attività sia l'individuazione delle modalità operative e delle strategie di sviluppo più consone alla propria vocazione e al proprio contesto ambientale di riferimento.

La nuova disciplina rende ogni banca potenzialmente “a carattere universale”, ponendola in condizione di offrire alle imprese un'assistenza finanziaria globale e di instaurare con esse rapporti più approfonditi e continui sia sul piano creditizio che su quello partecipativo. La più stringente normativa sul limite di fido potrebbe però accentuare la prassi del pluriaffidamento, che – se portata all'eccesso – è tra le principali cause dell'“effetto gregge” nella concessione dei finanziamenti bancari. Occorre pertanto adoperarsi perché tale possibile conseguenza sia scrupolosamente evitata.

Un approccio del tipo *hausbank* nei confronti delle imprese affidate – da più parti auspicato – presuppone nelle banche una capacità di analisi della situazione finanziaria e dei progetti industriali, che finora ha costituito patrimonio professionale pressoché esclusivo degli istituti di credito speciale, in connessione con la loro funzione specifica di finanziamento degli investimenti. È pertanto opportuno che tutte le banche si attrezzino quanto prima per approfondire la conoscenza della clientela affidata, al fine di decidere scientemente la qualità degli interventi da effettuare. Questi potranno articolarsi in forme che vanno dal finanziamento tradizionale alla partecipazione al capitale di rischio e alle attività di consulenza e collocamento per l'accesso diretto delle imprese al mercato dei capitali.

Anche se la mutata situazione normativa ha notevolmente ampliato le potenzialità di sviluppo dell'attività bancaria, «quanto delle nuove opportunità verrà effettivamente colto dipende dal comportamento degli operatori: se essi sapranno dotarsi di organizzazione e «cultura» adeguate, banca e mercati, quali elementi fondamentali e complementari di un moderno sistema finanziario, potranno fornire un contributo importante per accrescere l'efficienza del processo allocativo delle risorse e per sostenere lo sviluppo futuro dell'economia italiana.». (1)

(1) Così V. DESARIO, “Il nuovo ordinamento del credito e il suo impatto organizzativo sulle banche”. Intervento in occasione della giornata di studio svoltasi in Roma il 24 novembre 1993, per iniziativa dell'Istituto per l'Enciclopedia della Banca e della Borsa, sul tema: «La nuova costituzione bancaria e l'evoluzione della struttura creditizia. Rapporti banca-impresa».

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE (1)

- A.B.I. - *Norme essenziali per la banca*, Bancaria Editrice, Roma 1993.
- AA.VV. - *Intermediazione finanziaria non bancaria e gruppi bancari plurifunzionali*, in Banca d'Italia, Temi di discussione del Servizio Studi n. 113/febbraio 1989.
- AA.VV. - *La tutela della concorrenza nel settore del credito*, Banca d'Italia, Roma 1992.
- AA.VV. - Atti del convegno "La nuova legge bancaria: disciplina e controllo dell'attività delle banche e degli intermediari creditizi", organizzato da Paradigma, tenutosi a Milano il 14 e 15 ottobre 1993.
- AA.VV. - *Il testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, in Rivista delle società, fascicolo 5^o-6^o, settembre-dicembre 1993.
- AA.VV. - *Dall'attuazione della seconda direttiva CEE in materia bancaria al Testo Unico*, Bari 1993.
- AA.VV. - *L'attuazione della seconda direttiva comunitaria sulle banche*, in Dir. della banca e del mercato finanziario, 1993, I, p. 167 ss.
- BANCA D'ITALIA - *Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, Quaderni di ricerca giuridica della Consulenza Legale, n. 32/marzo 1994.
- F. BELLÌ - *Verso una nuova legge bancaria. Un sistema creditizio in transizione: 1985-1992*, Giappichelli, Torino, 1993.
- F. CAPRIGLIONE - V. MEZZACAPO (a cura di), *Codice commentato della banca*, Giuffrè, Milano 1990.
- F. CAPRIGLIONE - *Il recepimento della seconda direttiva CEE in materia bancaria. Prime riflessioni*, in *Il recepimento della seconda direttiva CEE in materia bancaria*, a cura dello stesso A., Bari 1993, p. 44 ss.
- F. CAPRIGLIONE - *L'ordinamento finanziario verso la neutralità*, Cedam, Padova 1994.
- F. CAPRIGLIONE (a cura di), *Commentario al testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, Cedam, Padova 1994.
- F. CAPRIGLIONE (a cura di), *Mercati e intermediari in trasformazione*, in Quaderni di Mondo Bancario, Roma 1994.
- S. CASSESE - *La nuova costituzione economica*, Laterza, Bari 1995.
- F. CASTIELLO - *La riforma della legge bancaria*, Giappichelli, Torino 1993.
- P. CIOCCA - *Banca, finanza, mercato*, Einaudi, Torino 1991.
- R. COSTI - *L'ordinamento bancario*, Il Mulino, Bologna 1994.
- V. DESARIO - *Il controllo pubblico sul sistema finanziario: scritti vari*, Cacucci, Bari 1995 (in corso di pubblicazione).
- L. DESIDERIO - *Le norme di recepimento della Direttiva comunitaria n. 780/77 in materia creditizia*, in Banca d'Italia, Quaderni di ricerca giuridica della Consulenza Legale, n. 6/maggio 1986.

(1) Le indicazioni bibliografiche sono, in genere, limitate a pubblicazioni degli ultimi anni.

- P. FERRO-LUZZI e G. CASTALDI (a cura di), *La nuova legge bancaria. Il Testo Unico e le disposizioni di attuazione*, Giuffrè, Milano 1995 (in corso di pubblicazione).
- A. FINOCCHIARO - A.M. CONTESSA - *La Banca d'Italia e i problemi del governo della moneta*, Banca d'Italia, Roma 1994.
- C. LAMANDA - *La nuova normativa sugli enti creditizi*, in Riv. bancaria 1992, p. 69 ss.
- C. LAMANDA - *La società per azioni bancaria*, in quaderni CERADI, Roma 1993.
- G. MINERVINI - *Dal decreto 481/92 al testo unico in materia bancaria e creditizia*, in Giur. comm., 1993, I, p. 825 ss.
- G. MOLLE - L. DESIDERIO - *Manuale di diritto bancario e dell'intermediazione finanziaria*, Giuffrè, Milano 1994.
- A. NIGRO - *La nuova legge bancaria*, in Dir. della banca e del mercato finanziario, 1993, I, p. 506.
- M. RISPOLI FARINA (a cura di), *La nuova legge bancaria. Prime riflessioni sul Testo Unico in materia bancaria e creditizia*, Jovene, Napoli 1995.
- G. ROMA - *La nuova legge bancaria: criteri direttivi e aspetti innovativi*, in Banche e banchieri n. 3/1994, p. 165 ss.
- V. SANTORO - *Prime considerazioni sul concetto di ente creditizio e di attività bancaria nel decreto legislativo 481/1992*, in Dir. della banca e del mercato finanziario, 1993, p. 393 ss.
- M. SEPE - *Brevi note sul testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, in B.B.T.C., fasc. 4-1994, p. 505 ss.
- C.M. TARDIVO - *Il credito fondiario nella nuova legge bancaria*, Giuffrè, Milano 1994.
- A. TIDU - *Il testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, bozza di articolo per Rivista di diritto civile, aprile 1994.
- G. TONIOLO (a cura di), *Industria e banca nella grande crisi del 1929-1934*, Etas libri, Milano 1978.

QUADERNI PUBBLICATI

- n. 1 — FRANCESCO CAPRIGLIONE, *Evoluzione tecnica e disciplina giuridica dell'intermediazione finanziaria*, ottobre 1985 (esaurito).
- n. 2 — FRANCESCO CARBONETTI, *Moneta*, dicembre 1985.
- n. 3 — PIETRO DE VECCHIS, *L'istituto di emissione*, febbraio 1986 (esaurito).
- 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 (esaurito).
- 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 CEE*, giugno 1986 (esaurito).
- 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.
- n. 12 — CARMINE LAMANDA, *L'evoluzione della disciplina del controllo sul sistema creditizio dalla legge bancaria ad oggi*, dicembre 1986 (esaurito).
- n. 13 — GIOVANNI IMPERATRICE, *L'accertamento dell'illecito amministrativo nel diritto valutario e nel diritto tributario*, marzo 1987.
- n. 14 — GIORGIO SANGIORGIO, *Profilo istituzionale della disciplina pubblicistica del credito*, maggio 1987.
- n. 15 — FRANCESCO CAPRIGLIONE, (a cura di) *La disciplina comunitaria del credito al consumo*, luglio 1987.
- n. 16 — CARLO TAGLIENTI, *Il credito documentario: nozione, fondamento, problematica*, settembre 1987.
- n. 17 — PIETRO DE VECCHIS, *Aspetti legali delle crisi bancarie in Italia*, gennaio 1988.
- n. 18 — VINCENZO MEZZACAPO, *Il mercato secondario organizzato dei titoli emessi o garantiti dallo Stato*, agosto 1988.
- n. 19 — FRANCESCO CARBONETTI, *Il controllo della Banca d'Italia sulle emissioni di titoli atipici*, ottobre 1988.
- n. 20 — FRANCESCO CAPRIGLIONE, *Le polizze di credito commerciale*, dicembre 1988.
- n. 21 — FRANCESCO CAPRIGLIONE, *La responsabilità penale del banchiere: evoluzione giurisprudenziale e prospettive di riforma*, dicembre 1989 (esaurito).
- n. 22 — MARCELLO CONDEMI, *Le sanzioni amministrative bancarie e la giurisprudenza della Corte d'Appello di Roma*, aprile 1991.
- n. 23 — MARCO MANCINI - MARINO PERASSI, *I trasferimenti elettronici di fondi*, maggio 1991.
- n. 24 — ENRICO GALANTI, *La crisi degli enti creditizi nella giurisprudenza: la liquidazione coatta amministrativa*, giugno 1991.
- n. 25 — FRANCESCO CAPRIGLIONE, *Note introduttive alla disciplina delle s.i.m. e dell'organizzazione dei mercati finanziari*, giugno 1991.
- n. 26 — AA.VV., *La ristrutturazione della banca pubblica e la disciplina del gruppo creditizio*, gennaio 1992.
- n. 27 — GIORGIO SANGIORGIO, *Le Autorità creditizie e i loro poteri*, marzo 1992.
- n. 28 — FRANCESCO CAPRIGLIONE, *Il recepimento della seconda direttiva Cee in materia bancaria. Prime riflessioni*, febbraio 1993.
- n. 29 — *Il Sistema dei pagamenti. Atti del Convegno giuridico* (Perugia - S.A.Di.Ba., 23-24 ottobre 1992), settembre 1993.
- n. 30 — OLINA CAPOLINO, *L'amministrazione straordinaria delle banche nella giurisprudenza*, ottobre 1993.

- n. 31 — P. FERRO-LUZZI - P. G. MARCHETTI, *Riflessioni sul gruppo creditizio*, dicembre 1993.
- n. 32 — *Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, marzo 1994.
- n. 33 — *Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia. The 1993 Banking Law*, marzo 1994.
- n. 34 — GIUSEPPE CARRIERO, *Struttura ed obiettivi della legge sui fondi immobiliari chiusi*, novembre 1994.
- n. 35 — LUCIO CERENZA, *Profilo giuridico del sistema dei pagamenti in Italia*, febbraio 1995.
- n. 36 — GIOVANNI CASTALDI, *Il riassetto della disciplina bancaria: principali aspetti innovativi*, marzo 1995.

*Finito di stampare
nel mese di aprile 1995
presso il Centro Stampa
della Banca d'Italia in Roma.*