

BANCA D'ITALIA

# Quaderni di ricerca giuridica

della Consulenza legale

**Contributi allo studio del Testo Unico  
delle leggi in materia bancaria e creditizia**

di O. Capolino, G. Carriero, P. De Vecchis, M. Perassi



Numero 38 - Novembre 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.*

**Contributi allo studio del Testo Unico  
delle leggi in materia bancaria e creditizia**

di O. Capolino, G. Carriero, P. De Vecchis, M. Perassi

Numero 38 - Novembre 1995



## INDICE

	Pag.
LA BANCA NEL NUOVO ORDINAMENTO .....	7
PIETRO DE VECCHIS	
1. Due legislazioni a confronto .....	9
2. I passaggi fondamentali dell'evoluzione legislativa .....	10
2.1 Le autorità di vigilanza .....	10
2.2 La natura giuridica dell'attività bancaria .....	11
2.3 Gli impegni comunitari .....	11
3. Il nuovo ordinamento bancario .....	12
3.1 La specializzazione .....	12
3.2 Assetto organizzativo e operativo del settore .....	14
3.3 Legislazione bancaria e attività finanziaria .....	15
4. La banca oggi .....	17
5. Rapporti "banca-industria" .....	18
6. Partecipazione delle imprese al capitale delle banche .....	19
7. Partecipazione delle banche al capitale delle imprese .....	21
8. La banca al servizio dell'impresa .....	22
IL RAPPORTO BANCA-IMPRESA NEL TESTO UNICO. L'INTERVENTO DELL'OR- GANO DI VIGILANZA .....	25
MARINO PERASSI	
1. Il ruolo dei poteri di vigilanza della Banca d'Italia nel rapporto tra Banche e imprese	27
2. Le partecipazioni industriali nelle Banche .....	28
3. I patti di sindacato .....	30
4. Le partecipazioni bancarie nelle imprese industriali .....	33
5. La Banca ed i servizi offerti all'impresa .....	35
6. Trasparenza bancaria e concorrenza .....	36

	Pag.
7. Poteri della Banca d'Italia in materia di trasparenza .....	37
8. Interventi della Banca d'Italia a tutela della concorrenza .....	39
9. Cliente-risparmiatore e cliente-imprenditore .....	39
 LA NUOVA DISCIPLINA DEI PRIVILEGI NEL FINANZIAMENTO DELL'IMPRESA	 41
GIUSEPPE CARRIERO	
1. Premessa .....	43
2. Struttura dell'istituto .....	44
3. La legislazione previgente .....	45
4. Conseguenze nel finanziamento dell'impresa .....	47
5. La nuova disciplina .....	49
6. Il problema dell'abrogazione del decreto del 1947 e la natura della garanzia .....	52
 L'AMMINISTRAZIONE STRAORDINARIA E LA GESTIONE PROVVISORIA DELLE	
BANCHE .....	55
OLINA CAPOLINO	
1. Premessa .....	57
2. Scopi e caratteristiche della procedura .....	57
3. Presupposti e procedimento .....	59
4. Poteri e responsabilità degli organi dell'amministrazione straordinaria .....	60
5. Aspetti procedurali .....	62
6. Effetti dell'amministrazione straordinaria: nei confronti degli esponenti bancari .....	63
7. <i>segue</i> : nei confronti dell'assemblea e dei soci .....	64
8. La gestione provvisoria. Presupposti e finalità .....	66
9. I poteri del gestore provvisorio .....	67
10. Gli effetti della gestione provvisoria .....	68

## LA BANCA NEL NUOVO ORDINAMENTO (1)

PIETRO DE VECCHIS

**Sommario:** 1. Due legislazioni a confronto. – 2. I passaggi fondamentali dell'evoluzione legislativa. – 2.1 Le autorità di vigilanza. – 2.2 La natura giuridica dell'attività bancaria. – 2.3 Gli impegni comunitari. – 3. Il nuovo ordinamento bancario. – 3.1 La despecializzazione. – 3.2 Assetto organizzativo e operativo del settore. – 3.3 Legislazione bancaria e attività finanziaria. – 4. La banca oggi. – 5. Rapporti "banca-industria". – 6. Partecipazione delle imprese al capitale delle banche. – 7. Partecipazione delle banche al capitale delle imprese. – 8. La banca al servizio dell'impresa.

Il primo gennaio di quest'anno è entrato in vigore il t.u. delle leggi in materia bancaria e creditizia. Fa seguito, dopo appena un anno, al d. l.vo 14 dicembre 1992, n. 481, che ha dato attuazione alla "seconda direttiva comunitaria in materia di disciplina del credito e del risparmio".

Il t.u., emanato anch'esso nelle forme del decreto legislativo, coordina con detto d. l.vo n. 481 "le altre disposizioni vigenti nella stessa materia" e ad esse apporta "le modifiche necessarie" a realizzare il fine del coordinamento (l. 19 febbraio 1992, n. 142, che ha conferito le deleghe sia all'attuazione della direttiva che alla formazione del t.u.).

---

(1) Tratto dalla relazione presentata al Forum su "Banche ed assicurazioni nella dimensione comunitaria europea", organizzato dal Comitato Rotary per l'Europa e Rotary Club Roma Eur, tenutosi a Roma il 7 maggio 1994 nella Sala Minerva di Palazzo De Carolis, sede della Banca di Roma, pubblicata in *Mondo Bancario* 1994, n. 5.





## 1. Due legislazioni a confronto

Chi ponesse a confronto questa nuova legislazione con la c.d. legge bancaria del 1936 (1) rimarrebbe colpito dalle profonde differenze che si riscontrano e potrebbe essere indotto a pensare ad una vera e propria, e sostanziale, riforma dello stesso sistema bancario più che della sola legislazione.

Credo si possa affermare che si tratterebbe di sensazione esatta ed errata ad un tempo. Nei quasi sessanta anni – vero esempio di longevità legislativa in una materia tanto essenziale all'economia – che intercorrono tra i due testi legislativi si è svolto un processo evolutivo che ha inciso profondamente sugli istituti giuridici, sui soggetti, sull'operatività bancaria. L'ordinamento ha accompagnato questa evoluzione intervenendo raramente, almeno fino agli anni '80, a livello di norme primarie, ma puntualmente a livello di norme secondarie, grazie alla caratteristica elasticità che da sempre ha connotato la legislazione bancaria e che fornisce, se non il primo, certamente uno dei più riusciti esempi di delegificazione.

Il t.u. che è il risultato di questa evoluzione è ben diverso dalla legge bancaria; ma molto spesso la diversità è dovuta alla presa d'atto di modificazioni già intervenute nella realtà operativa, nel sistema, nella sua regolamentazione. In sostanza, le sue norme non ribaltano la disciplina preesistente, ma segnano l'attuale punto d'arrivo di un processo che si era già compiuto all'interno dell'ordinamento, e che da questo è stato seguito, incentivato, non di rado promosso.

La riforma c'è stata e, come si vedrà, essa è stata talora radicale; ma è stata una riforma graduale, lungamente meditata nei suoi snodi principali, mai improvvisata.

Per altro verso, il processo evolutivo si è sempre svolto all'insegna della continuità, non della contrapposizione. Sotto molti profili si può dire che il t.u. n. 385 del 1993 rappresenta il compimento di quella stessa riforma che è iniziata proprio con la legge del 1936. Considerato in siffatta ottica, esso contiene l'aggiornamento della disciplina allora dettata alla odierna realtà sociale, economica e tecnica; al medesimo tempo contiene altresì gli istituti normativi ritenuti idonei a soddisfare le esigenze del nuovo millennio.

L'allora governatore Ciampi nelle Considerazioni finali lette il 31 maggio 1986 ebbe già a dire che “il compiersi dei cinquant'anni (dall'emanazione del R.D.L. 12 marzo 1936, n. 375) aggiunge motivi alla riflessione sugli assetti giuridici e istituzionali dell'attività creditizia. Se l'ordinamento creato allora ha potuto accompagnare con successo le profonde trasformazioni che la struttura economica, finanziaria e bancaria del Paese ha compiuto nei decenni è perché la legge del 1936 ha saputo individuare e sancire i principi fondamen-

---

(1) Parlare, come è consuetudine, di legge bancaria del 1936 è improprio: in effetti la legge bancaria del 1936 risultò da un sovrapporsi, spesso confuso, di testi legislativi (R.D.L. 12 marzo 1936, n. 375, modificato con R.D.L. 17 luglio 1937, n. 1400. Il primo R.D.L. è stato convertito con l. 7 marzo 1938, n. 141; il secondo con l. 7 aprile 1938, n. 1400. A completare il nucleo base della legge bancaria si è, poi, aggiunta la l. 10 giugno 1940, n. 933: cfr. Legge bancaria, in *Quaderni di ricerca giuridica della Banca d'Italia*, ottobre 1986). Addirittura, si dubitò a lungo della sua esistenza e consistenza. Il problema fu risolto, ovviamente in senso affermativo, dalla Cassazione, con sentenza in data 16 febbraio 1940 (citata e parzialmente riportata in RUTA, *Il sistema della legislazione bancaria*, Roma, 1975, pag. 84 e segg; sentenza poi condivisa da Trib. Viterbo, 23 ottobre 1952, in *Foro it.*, 1953, I, 419). Si ripropose poi, sia pure in parte e sotto altro profilo, nel dopoguerra con riferimento specifico alle disposizioni che avevano soppresso gli organi corporativi (v. Cons. Stato, 12 febbraio 1974, n. 177, in *Cons. Stato*, 1974, I, 206).

tali della difesa del risparmio ed affidarne la tutela ad un sistema elastico e dinamico di istituti ... Nel volgere degli anni l'esperienza ha posto in chiara luce i caratteri vitali e duraturi della legge bancaria. Quei caratteri consentiranno, anche in avvenire, di orientare l'evoluzione del sistema finanziario italiano e l'ammodernamento della legislazione secondo le esigenze di una economia industrializzata e aperta". Quei principi fondamentali hanno accompagnato sin qui l'evoluzione del sistema italiano e continuano ad informarne la legislazione.

Le spinte che hanno determinato o concorso a determinare l'evoluzione sono state, per lo più, esterne al sistema: una realtà mutata sul piano istituzionale non meno che politico-sociale; uno sviluppo industriale e tecnologico rapido e talora tumultuoso; relazioni commerciali all'interno del Paese e tra Paesi intensificate con veloce progressione; l'orizzonte economico rappresentato non più da un mercato ristretto e chiuso ma dalla Comunità Europea nella quale si è ormai instaurato un mercato unico aperto alla concorrenza; tecniche operative raffinate che hanno dato luogo a nuove figure di operatori, a più avanzate forme di operatività, a schemi negoziali sofisticati.

Ma è doveroso sottolineare che questa evoluzione è stata compiuta dal sistema prevalentemente per forza propria, per la sua intrinseca capacità di rinnovarsi, per il suo saper stare al servizio dell'economia. La legge è intervenuta solo per recepire e coordinare i risultati dell'evoluzione e così prendere atto che si è formata una nuova realtà economica e, in essa, una nuova banca, che opera in un mercato ben diverso da quello che era configurabile negli anni '30. È cresciuta la società; economia e commerci avvertono l'esigenza di nuovi e più avanzati servizi: la banca, strumento dell'economia, si è naturalmente adeguata per continuare ad offrire agli operatori economici un servizio sempre puntuale ed efficiente.

L'ordinamento, quando necessario anche a livello legislativo, ha costantemente seguito questa crescita. Il t.u., da ultimo, ha raccolto e collocato in un quadro organico e sistematico la nuova disciplina, spesso coordinandola con le disposizioni più importanti che hanno riguardato altri settori disciplinari e con normative di carattere generale (v., ad esempio, l'art. 4 che rende applicabili, in quanto compatibili, le disposizioni della l. 7 agosto 1990, n. 241 sulla trasparenza nell'attività della pubblica amministrazione e sul "giusto procedimento"; sempre a titolo di esempio, v. ancora l'art. 9 che rende applicabili al reclamo al CICR le disposizioni del D.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199 sui ricorsi amministrativi).

## **2. I passaggi fondamentali dell'evoluzione legislativa**

### *2.1 Le autorità di vigilanza*

Per ben comprendere i risultati ad oggi dell'evoluzione che si è compiuta, è utile ricordare i punti di partenza e gli eventi più significativi che, nel lungo arco di tempo che divide il testo unico dalla legge del 1936, l'hanno contrassegnata, talora essendone il risultato, tal'altra la spinta, più spesso il risultato e nel contempo la spinta per la successiva evoluzione.

Certamente tra i passaggi fondamentali dell'evoluzione è da annoverare l'attribuzione delle funzioni di organo di vigilanza bancaria alla diretta ed immediata competenza del-

la Banca d'Italia (D.L.C.P.S. 17 luglio 1947, n. 691) (1). Il consolidamento nell'Istituto di emissione delle funzioni di vigilanza bancaria, invero, ha predisposto le condizioni anche istituzionali per la considerazione unitaria della moneta e del credito. Nella carenza di una più articolata e specifica tipologia di interventi sull'economia, esso ha fornito inoltre alle autorità monetarie, risultando superate o non più sufficienti le classiche misure della disciplina della moneta, uno strumentario efficace per il governo di questa e per la trasmissione al sistema economico degli impulsi di politica monetaria.

In questo stesso contesto, e nella misura in cui concorrono a formare l'organigramma delle autorità preposte al settore bancario e a definire l'ambito di applicazione del relativo ordinamento, modifiche di fondamentale rilievo sono anche quelle che hanno riguardato la composizione e il funzionamento del Comitato Interministeriale per il Credito ed il Risparmio (CICR) (ancora D.L.C.P.S. n. 691 del 1947). Questo, nato come organo di amministrazione attiva del credito a livello governativo, si è progressivamente trovato a svolgere un ruolo di organo con funzioni prevalentemente normative e regolamentari.

## 2.2 *La natura giuridica dell'attività bancaria*

Circa quarant'anni, dalle soglie degli anni '50 agli anni '80, è durato il travagliato dibattito svoltosi in giurisprudenza e in dottrina circa la natura giuridica dell'attività bancaria (2). Non era in gioco soltanto la qualificazione penale di talune responsabilità degli esponenti di banche, non solo pubbliche, ma la stessa possibilità di sviluppo del mercato bancario, secondo corrette condizioni di competitività in un quadro che si è visto non essere ormai più circoscritto ai soli confini nazionali.

Il riconoscimento, finalmente avvenuto con la sentenza delle SS.UU. della Cassazione penale del maggio 1987 (3), che il modello di banca sin dall'origine avuto presente dal legislatore era – ed è – un modello imprenditoriale, costituisce imprescindibile postulato per un effettivo inserimento della banca italiana nel mercato bancario europeo. E non a caso questo è il contenuto del primo comma dell'art. 1 del D.P.R. 27 giugno 1985, n. 350, che ha dato attuazione in Italia alla prima Direttiva comunitaria per il coordinamento delle legislazioni bancarie.

## 2.3 *Gli impegni comunitari*

Funzione particolarmente rilevante nell'indirizzare l'evoluzione ha assunto la disciplina di origine e di formazione comunitaria.

A prescindere dalla pressoché ignorata leggina del '65 (4), che pure intaccò il principio della nazionalità del capitale delle banche d'interesse nazionale, il primo sostanziale passo fu compiuto con la direttiva del 1973 sullo stabilimento di filiali e servizi bancari

---

(1) Sarebbe più esatto dire la riattribuzione della vigilanza bancaria alla Banca d'Italia. In effetti le relative funzioni erano state già affidate alla Banca d'Italia (v. soprattutto art. 5 del R.D.L. 7 settembre 1926, n. 1511), ma erano poi passate all'Ispettorato per la difesa del risparmio e per l'esercizio del credito, istituito con l'art. 11 del R.D.L. 12 marzo 1936, n. 375.

(2) Per una rassegna delle principali opinioni espresse in dottrina e della copiosa giurisprudenza allora formatasi, cfr. DE VECCHIS, voce *Aziende ed istituti di credito*, in *Enc. giur., Treccani*.

(3) Cass. 23 maggio 1987, in *Foro it.*, 1987, II, 481 e segg., con nota di GIACALONE.

(4) D.P.R. 30 dicembre 1965, n. 1655.

e che è stata attuata, nel settore, con provvedimento amministrativo adottato dal CICR nel 1976 (1). Essa ha significato la sostanziale equiparazione, quanto a regime giuridico, delle succursali di banche comunitarie alle succursali di banche italiane e quindi la prima, significativa apertura del sistema bancario italiano alla concorrenza delle banche provenienti dal resto dell'Europa comunitaria (2).

Spetta, però, alla direttiva 12 dicembre 1977, n. 780, l'attributo di "prima direttiva CEE in materia bancaria"; ed in effetti è con essa che è stato avviato il processo di coordinamento delle legislazioni bancarie. L'attuazione che le è stata data (legge delega 5 marzo 1985, n. 74, e D.P.R. delegato 27 giugno 1985, n. 350) ha determinato significative svolte, che dottrina e prassi applicativa hanno avuto largo spazio per approfondire e valutare in tutta la loro estensione, per quanto riguarda la "liberalizzazione" della costituzione degli enti creditizi, la disciplina dell'onorabilità e della professionalità dei responsabili degli enti medesimi, la collaborazione tra le autorità di vigilanza dei diversi Paesi membri della Comunità.

Si colloca cronologicamente dopo l'attuazione data a questa direttiva, ma trova in essa fondamento, in quanto traguardo raggiunto al termine del lungo periodo transitorio (12 anni) accordato all'Italia per adeguarsi al principio della libertà di espansione e di distribuzione sul territorio delle banche, la progressiva rimozione che si è verificata dei limiti posti alla loro competenza territoriale e dei vincoli all'apertura dei loro sportelli. Il che, al di là dell'incidenza immediata sulla rete degli sportelli bancari, ha significato, molto più in generale, una sostanziale apertura del sistema alla concorrenza.

Come già detto, l'attuazione della direttiva 77/780 ha fornito inoltre occasione per la riaffermazione legislativa del principio della natura imprenditoriale dell'attività bancaria, ancorché esercitata da soggetti pubblici.

La "seconda" direttiva di coordinamento (15 dicembre 1989, n. 646) dà le linee della disciplina integrata dell'attività bancaria nella Comunità. Sul piano dei rapporti tra ordinamenti dei Paesi che la compongono, va segnalato che la direttiva è ispirata al principio dell'*home country control*. Per quanto riguarda il suo contenuto, questo è stato sostanzialmente trasfuso nell'ordinamento italiano con il provvedimento che le ha dato attuazione (d. l.vo 14 dicembre 1992, n. 481) e che costituisce, come si è cennato, il nucleo centrale del t.u. n. 385, con il quale è stata coordinata la legislazione preesistente.

Le sue linee fondamentali, dunque, coincidono sostanzialmente con i principi che qui di seguito si espongono e che caratterizzano il nuovo ordinamento bancario.

### **3. Il nuovo ordinamento bancario**

#### *3.1 La despecializzazione*

Con legge del 1936 il sistema bancario italiano, nel tentativo (deve dirsi sostanzialmente riuscito) di evitare il ripetersi di situazioni di immobilizzo e di coinvolgimento delle banche nelle sorti delle imprese finanziate, era stato impostato secondo il sistema della specializzazione, da intendersi come separazione tra credito ordinario e credito speciale.

---

(1) Delibera CICR 4 giugno 1976.

(2) Cfr. DE VECCHIS, *Dipendenze di banche di enti creditizi stranieri*, in *Banca e borsa*, 1981, I, pagg. 56 e segg.

Di qui la distinzione tra aziende di credito, le cui categorie erano elencate nell'art. 5 l.b., e istituti di credito speciale già esistenti, almeno a livello di categoria, nel 1936 (art. 41 l.b.) ovvero costituiti successivamente (D.L.C.P.S. n. 370/1946).

Le aziende di credito operavano generalmente nel comparto del breve termine; nelle loro tipiche operazioni di impiego non acquisiva alcun rilievo la destinazione del credito.

Gli istituti di credito speciale, invece, operavano generalmente (faceva eccezione, ad esempio, il credito agrario di esercizio) nel comparto del medio/lungo termine ed i loro crediti erano caratterizzati dal settore di attività (fondiario, peschereccio, turistico, ecc.) cui si rivolgevano, ed in qualche caso addirittura dalla destinazione preventivamente individuata del credito (edilizio, agrario, ecc.).

Questa situazione, peculiare all'ordinamento italiano e comunque nel nostro Paese più radicata e coerentemente praticata, avrebbe potuto rappresentare, se mantenuta inalterata, un obiettivo ostacolo all'inserimento degli operatori bancari italiani nel mercato integrato comunitario. Per altro verso, una posizione acriticamente conservatrice sarebbe stata antistorica e controcorrente nei confronti sia del processo, anche in altre occasioni menzionato, di indifferenziazione operativa da tempo in atto nel sistema bancario, sia delle sempre più articolate esigenze di servizi bancari sofisticati e tecnologicamente avanzati.

Si è imposta, quindi, una riconsiderazione dell'operatività bancaria a livello di sistema e dei suoi assetti fondamentali. A questa riconsiderazione l'ordinamento italiano si era venuto preparando attraverso l'elaborazione dell'originale istituto dei gruppi polifunzionali, ognuno dei quali attrezzato per poter nel suo complesso assicurare agli utenti tutti i servizi bancari e finanziari, ma segmentato al suo interno in modo da conservare il principio della specializzazione.

Con il decreto legislativo n. 481/1992 si è portato a compimento il processo di despecializzazione e si è offerta anche agli intermediari nazionali la possibilità di utilizzare il modello organizzativo della banca universale. La nuova disciplina consente così agli operatori di scegliere tra i modelli, il gruppo polifunzionale e la banca universale, quello che ritengono più congruo alle proprie attitudini, nonché le eventuali soluzioni organizzative intermedie che venissero individuate.

Rimangono riserve di attività a favore di soggetti specializzati per l'esercizio di individuate attività finanziarie: società di intermediazione mobiliare (SIM), società di gestione di fondi comuni contrattuali, SICAV. Viene comunque assicurato, anche mediante istituzionali forme di collaborazione tra autorità, un coordinamento a livello di sistema finanziario che possa garantire – come sa sempre è stato principio fondamentale che ha informato la legislazione in queste materie (1) – la tutela del risparmio ed il corretto svolgimento dell'attività di finanziamento dell'economia.

Risulta invece superata la disciplina differenziata delle forme di raccolta, sinora impostata sulla contrapposizione tra breve e medio/lungo termine. Tra le conseguenze immediate di ciò vi è che tutte le banche, quale che sia il settore elettivo di attività, possono effettuare la raccolta anche avvalendosi dello strumento dell'emissione di obbligazioni (art. 12 t.u.).

Due notazioni, al riguardo, danno la misura del cambiamento in questa materia verificatosi: è superata la distinzione, basata sulla specializzazione, tra le obbligazioni che possono essere emesse dagli enti creditizi (strumento di ordinaria provvista, di norma, per gli

---

(1) V., in particolare, gli artt. 2, 43, 45 e 96 dell'abrogata legge bancaria. In argomento, cfr. RUTA, *Il risparmio nel sistema della legislazione bancaria*, Milano, 1965

istituti di credito speciale, strumento per l'accrescimento del capitale nelle banche costituite nelle appropriate forme societarie); le obbligazioni (salvo quelle convertibili in azioni) emesse dalle banche sono sostanzialmente sottratte, per quanto attiene alla loro emissione, alla disciplina del codice (art. 12 t.u.).

Come è stato autorevolmente affermato (1), la despecializzazione non comporta, tuttavia, il superamento della distinzione tra attività a breve e attività a medio/lungo termine. È l'operatore che può indifferentemente dedicarsi al settore di attività eletto o anche a più settori di attività; ma la distinzione concettuale – ed anche operativa, per le implicazioni che vi si possono connettere – tra le attività continua a sussistere.

Si trasforma, però, in fatto organizzativo del singolo operatore, che dovrà opportunamente calibrare la propria organizzazione in funzione della o delle attività svolte e che rimane assoggettato alle istruzioni emanate dall'Organo di vigilanza per finalità prudenziali e che restano, ove necessario, differenziate a seconda dell'attività esercitata.

### 3.2 *Assetto organizzativo e operativo del settore*

In questo generale mutamento di disciplina si inserisce anche l'evoluzione dell'assetto organizzativo ed operativo del sistema bancario. Il legislatore del 1936, prendendo atto della pluralità di operatori bancari allora esistenti e nel tentativo di porre ordine, articolò le banche nel ventaglio di categorie elencate nell'art. 5 legge bancaria, per quanto riguarda il breve termine, e cercò di dettare una disciplina tendenzialmente uniforme – ed uniforme a quella delle aziende di credito – per quanto riguarda le ben più variegate tipologie di istituti di credito speciale.

Come si è già detto, la storia degli anni successivi è stato un lungo convergere, per quanto soprattutto riguarda le aziende di credito, verso processi di indifferenziazione operativa.

Per gli istituti di credito speciale vi è stato, dapprima un progressivo enuclearsi di nuove tipologie creditizie: le banche di credito mobiliare, ad esempio, risalgono in genere all'immediato dopoguerra (D.L.C.P.S. 23 agosto 1946, n. 370); i mediocrediti vengono istituiti negli anni '50 (l. 11 aprile 1953, n. 298); ecc. E ciò, spesso, in connessione con la previsione di interventi statali aventi finalità di politica economica. Successivamente, anche in questo comparto si è verificato il convergere verso forme unificate di operatività (tipico esempio ne è la sostituzione, nel 1976, delle obbligazioni alle cartelle di credito fondiario, di sicuro il titolo creditizio più noto e dotato di tradizione) e verso l'accentuazione dell'uniformità della disciplina di base che accumulava aziende ed istituti di credito (l. 10 febbraio 1981, n. 23).

Anche per quanto riguarda l'evoluzione dell'assetto organizzativo del sistema bancario, notevole impulso ha esercitato l'esigenza di risolvere le tante problematiche connesse al coesistere di operatori bancari accomunati dalla uguale natura imprenditoriale dell'attività svolta, ma che si voleva pretendere essere inuguali per la diversa personalità giuridica, rispettivamente pubblica o privata, dell'ente. Non possono inoltre trascurarsi altre preoccupazioni, certo non meno rilevanti, cui dava luogo quella diversità sul piano della gestione e su quello dell'assetto organizzativo interno, con specifico riferimento alla fun-

---

(1) CIAMPI, *La trasformazione della banca in una società che cresce*, Intervento all'Accademia nazionale dei Lincei, aprile, 1993.

zione di sollecitazione e controllo che nell'impresa privata viene svolta dai detentori del capitale e che negli enti pubblici risulta, invece, carente ovvero orientata a finalità diverse da quelle rispondenti a criteri di economicità.

La c.d. legge Amato-Carli (1), con le ristrutturazioni in essa previste, ha portato a compimento un disegno che trova origine in studi e riflessioni da tempo effettuati all'interno dell'Organo di vigilanza bancaria (2). Essa ha reso possibile una riconfigurazione dell'intero sistema bancario ed ha fatto opera di chiarezza soprattutto per quanto riguarda gli enti creditizi pubblici, consentendo la separazione tra l'azienda bancaria, che nella forma di s.p.a. continua l'esercizio del credito, e la fondazione-ente pubblico che, libera da oneri operativi, potrà meglio indirizzare la propria attività, e il reddito che la deriva dal capitale investito nella s.p.a. bancaria, a quelle finalità – nei settori della ricerca scientifica, dell'istruzione, dell'arte, della sanità, che già sono propri dell'ente pubblico e che meglio rispondono alle originarie finalità per cui esso fu creato.

Si può ben dire che con detta legge il modello della società di capitali è diventato, ad ogni effetto, il modello elettivo (e pressoché esclusivo) dell'imprenditorialità bancaria. Non fanno più parte del sistema enti dal glorioso passato individuale e di categoria (alcuni dei quali avviati addirittura all'estinzione se non provvedono tempestivamente alla trasformazione: cfr. l'art. 152 del T.V. per i monti di credito su pegno di seconda categoria e le casse comunali di credito agrario); il nuovo testo unico prende in considerazione soltanto le società per azioni e le società cooperative, articolate queste ultime in banche popolari e in cooperative di credito.

Per contro, nel panorama degli operatori bancari la legge Amato-Carli introduceva una figura organizzativa sostanzialmente nuova, il gruppo bancario, alternativamente composto, secondo il disposto dell'art. 60 del t.u. n. 385 del 1993, dalla banca italiana capogruppo e dalle società bancarie, finanziarie e strumentali da essa controllate, quando nell'ambito del gruppo abbia rilevanza la componente bancaria.

Con il d. l.vo n. 481/1992 e con il t.u. il processo evolutivo compie un ulteriore passo in avanti. L'oggetto dell'attività che va autorizzato come attività bancaria viene esteso sino a comprendere tutte le attività previste nella lunga lista delle attività suscettibili di «mutuo riconoscimento» contenute nell'art. 1, secondo comma del t.u.

Venute meno le limitazioni operative discendenti dalla specializzazione nel credito, l'ampia gamma di attività che le banche possono chiedere di esercitare dà spazio, anche nell'ordinamento italiano, al tipo operativo meglio noto come banca universale.

### 3.3 *Legislazione bancaria e attività finanziaria*

La legge bancaria del 1936 non nascondeva lo scopo molto ambizioso di porsi come disciplina generale dell'attività finanziaria. In effetti, in essa erano confluite disposizioni che miravano a coordinare l'attività delle autorità preposte alla Cassa DD.PP. (art. 8) e alle Borse valori (art. 43) e che riconoscevano a quelle autorità precisi poteri in materia di valori mobiliari (artt. 45 e 46), allorché la loro emissione e il loro collocamento avvenivano con modalità che li rendevano rilevanti ai fini della tutela del pubblico risparmio.

---

(1) Si fa riferimento qui non solo alla l. 30 luglio 1990, n. 218, ma anche al d.lvo 20 novembre 1990, n. 356.

(2) V., *Ordinamento degli enti creditizi pubblici. Analisi e prospettive*, in *Bollettino della Banca d'Italia*, 1981.



In questa logica la l. 3 maggio 1955, n. 428 (modificata, da ultimo, con l'art. 21 della l. 4 giugno 1985, n. 281) ha introdotto il controllo sui flussi finanziari maggiormente significativi, affidandone in buona sostanza la competenza alla stessa autorità preposta alla vigilanza bancaria.

La legge 23 marzo 1983, n. 77 ha disciplinato l'attività dei fondi comuni di investimento mobiliare e li ha assoggettati a controllo come pure ha assoggettato a controllo i c.d. titoli atipici.

Negli ultimi anni questa legislazione è cresciuta con un ritmo accentuatamente più elevato.

La legge 2 gennaio 1991, n. 1 ha disciplinato le attività di intermediazione mobiliare e ha dettato disposizioni sull'organizzazione dei mercati mobiliari, riservando l'esercizio professionale di dette attività alle società di intermediazione mobiliare (SIM).

La legge 21 febbraio 1991, n. 52 ha regolato l'attività di cessione dei crediti d'impresa verso corrispettivo (*factoring*) esercitata professionalmente, istituendo l'albo delle imprese che l'esercitano e che, in quanto tali, sono sottoposte a vigilanza della Banca d'Italia.

Una serie di decreti legge, prima, e la legge 5 luglio 1991, n. 197, poi, hanno istituito forme di controllo, prevalentemente da parte della Banca d'Italia e dell'U.I.C., su coloro che esercitano attività di intermediazione finanziaria e che prestano servizi di pagamento.

Sotto altro profilo, l'ordinamento contemporaneamente si arricchiva di più compiuti e moderni strumenti di controllo del mercato finanziario e di disciplina delle relative attività. La legge 7 giugno 1974, n. 216, che ha istituito la Consob e sottoposto a controllo le società quotate in borsa, ha dato inizio a una legislazione più direttamente concernente la tutela del risparmio non bancario; non mancano in essa disposizioni per assicurare la collaborazione tra le diverse autorità di vigilanza ed il loro coordinamento.

La legge 10 ottobre 1990, n. 287, chiaramente ispirata ai principi del Trattato istitutivo della CEE (v., in particolare, gli artt. 85 e 86), ha mirato a garantire la concorrenza nel mercato ed ha istituito relativa Autorità. Per le banche Autorità garante della concorrenza è la Banca d'Italia, i cui provvedimenti sono adottati sentito il parere dell'Autorità garante. E ciò, è da sottolineare, in sintonia con l'evoluzione che si svolgeva nella stessa legislazione bancaria: ora è lo stesso t.u., all'art. 5, che eleva la competitività del sistema finanziario, in quanto componente dell'efficienza ed unitamente alla stabilità, a obiettivo dell'attività di vigilanza.

La legge 17 febbraio 1992, n. 154, ha dettato norme per la trasparenza nelle operazioni e nei servizi bancari e finanziari, applicabili nei confronti non solo degli enti creditizi, ma di ogni altro soggetto che eserciti professionalmente attività di prestito e di finanziamento.

In sostanza, anche a coronamento dell'altro grande processo evolutivo dell'innovazione finanziaria, iniziato sul declinare degli anni '70 con il parabancario, l'intermediazione bancaria e finanziaria si presenta ora inquadrata in una disciplina varia e articolata, puntuale per quanto riguarda le singole attività specialistiche ma ispirata a principi uniformi ed assoggettata al controllo di autorità che trovano nella legge i criteri per il coordinamento reciproco delle rispettive funzioni. Essa inoltre risulta arricchita di nuovi operatori e di nuove tipologie operative rese possibili dalle tecnologie sempre più avanzate delle quali vecchi e nuovi operatori possono avvalersi.

Il t.u. 385/1993 anche su questo punto, e coerentemente alla funzione sua propria di dare sistemazione alla disciplina dell'attività bancaria e creditizia, ha preso atto di tutto ciò. L'art. 10 definisce l'attività bancaria raccolta di risparmio tra il pubblico ed esercizio del credito (comma primo); ne riserva l'esercizio alle banche (comma secondo).

Prevede pure, però, che le banche esercitino, oltre all'attività bancaria, ogni altra attività finanziaria secondo la disciplina propria di ciascuna, nonché attività connesse o strumentali (comma terzo). E tale ultima disposizione va correlata, in primo luogo, al lungo elenco di attività ammesse al "mutuo riconoscimento", che il secondo comma dell'art. 1 riprende dalla "seconda" direttiva comunitaria.

È appena il caso di notare come il succedersi e l'accavallarsi, anche tumultuoso, di innovazioni e di riforme proponga per l'immediato futuro l'esigenza di un'attenta opera di assestamento, riordinamento e classificazione sistematica di concetti e di istituti; e talora di regolamento di confini. In qualche caso si dovrà iniziare dalla revisione critica di un'articolata gamma di elaborazioni concettuali spesso faticosamente perseguite ed i cui risultati sembrano acquisibili senza apprezzabili contestazioni.

#### **4. La banca oggi**

In sostanza, il t.u. prende in considerazione e disciplina la banca quale essa è diventata oggi. In sede scientifica sarà più autorevolmente affrontato il problema della congruità, alla luce della rappresentata evoluzione operativa non meno che legislativa, della tradizionale definizione di banca. Mi sia consentito, anche per trarre le conclusioni del discorso sin qui condotto, tentare di dare, sulla base dei dati normativi recentemente acquisiti, una mera descrizione di cosa essa è oggi.

La banca attuale si presenta come un'impresa, costituita nelle forme privatistiche della s.p.a. o della società cooperativa, che viene selezionata all'ingresso nel settore sulla base di requisiti oggettivi (capitale, programma dell'attività che intende svolgere) e di requisiti che attengono all'onorabilità ed alla professionalità dei suoi esponenti. Essa svolge la sua attività in regime di competitività, senza limitazioni territoriali o di operatività che non siano coerenti con il suo statuto o con il suo programma; in particolare, è connotata dallo svolgimento della congiunta attività di raccolta del risparmio e di esercizio del credito, che rimane attività ad essa riservata in via esclusiva, ma alla quale può aggiungere ogni altra attività finanziaria, secondo la disciplina propria di ciascuna, nonché attività connesse e strumentali (citato art. 10, terzo comma).

Sono evidenti i caratteri che distinguono la banca disciplinata dal t.u. da quella che era presa in considerazione dalla legge bancaria.

L'accesso al settore non è più assoggettato a scelte discrezionali delle autorità, ma aperto a tutti coloro che dimostrino di avere le capacità necessarie per affrontare il mercato. E questo accertamento, compiuto sulla base di requisiti in gran parte strettamente oggettivi, è mirato a garantire la sana e prudente gestione dell'ente e cioè, in ultima analisi, a tutelare i delicati interessi economici e sociali connessi all'esercizio dell'attività bancaria.

L'ampia tipologia di enti creditizi si è sostanzialmente ridotta ai due tipi della società per azioni e della società cooperativa; residua solo (e probabilmente non per molto tempo ancora) qualche ente creditizio pubblico.

Alla banca quasi su misura per ogni tipo di cliente, quale sostanzialmente si evinceva dall'elenco dell'art. 5 l.b., si è sostituita un'impresa non legata a formule organizzative precostituite, che può attrezzarsi per fornire alla clientela la più ampia gamma di servizi bancari, finanziari e di pagamento. L'attività da svolgere viene ad essere, anzi, il frutto della prima scelta imprenditoriale che si chiede alla banca di compiere.

Fermo rimanendo che l'intermediazione nel credito costituisce la connotazione fondamentale dell'attività bancaria, la scomparsa della distinzione tra credito ordinario e credito speciale impone inoltre alla banca di organizzarsi scegliendo il comparto operativo ritenuto più congruo alle proprie potenzialità e caratteristiche. Naturalmente sarà cura del singolo ente far corrispondere la struttura alle scelte compiute. In ogni caso, se la specializzazione scompare dalla tipologia delle istituzioni, è buon principio che rimanga all'interno di esse, secondo i modi e le forme che ogni operatore sceglierà come più adatti. La distinzione tra comparti creditizi nella preesistente legge bancaria informava il sistema e la sua regolamentazione, ne era uno dei principi cardine; ora è un fatto tecnico, che va risolto all'interno degli enti.

Ne risulta esaltata la concorrenza, sempre presente nell'ordinamento del sistema, ma che nel t.u. (art. 5, primo comma) viene elevata a principio basilare e ad obiettivo dell'azione delle autorità di vigilanza.

Contemporaneamente è mutata l'attitudine delle autorità di vigilanza nell'espletamento del loro compito: tra i due tradizionali obiettivi della stabilità e dell'efficienza, l'ordinamento del 1936 chiaramente privilegiava la stabilità. Dopo le due direttive comunitarie quel rapporto è variato, nel senso che i due obiettivi sono stati posti sul medesimo piano, riconoscendo all'efficienza il rilievo che è imposto dalle esigenze di un mercato sempre più complesso.

## **5. Rapporti «banca-industria»**

L'esposizione che precede, anche se necessariamente sintetica, già di per sé mostra come, evoluti il quadro ordinamentale del settore del credito e gli assetti organizzativi ed operativi delle imprese bancarie, sia parallelamente e progressivamente evoluta la varietà di servizi che è nelle potenzialità del sistema creditizio offrire oggi agli operatori economici. L'occasione, però, è particolarmente dedicata a riferire – oltre che sull'evoluzione dell'intero quadro sistematico – sui c.d. rapporti banca-industria ed è quindi a questi che si deve fare specifico riferimento.

Ancora una volta, brevemente, uno sguardo all'indietro.

Quando fu formulata la legge bancaria del 1936, il Paese usciva da due gravi crisi successive; la prima che aveva contrassegnato l'immediato dopoguerra e si era connotata prevalentemente come crisi di trasformazione di un'economia di guerra in economia di pace, con conseguenti influenze sugli investimenti eseguiti; la seconda, che aveva raggiunto il suo acme introno agli anni '30, aveva origini più complesse. In ambedue, comunque, era stato pesantemente coinvolto il sistema bancario con crisi sia di liquidità che di solvibilità, alla base delle quali era spesso l'intreccio dei rapporti tra banca e industria, che aveva trascinato e coinvolto la prima nelle vicende della seconda.

È sicuramente un merito da ascrivere al legislatore italiano del 1936 che il sistema bancario abbia superato senza gravi danni le vicende degli anni che dovevano seguire e che abbia risentito meno di altri settori economici degli avvenimenti e delle tragedie dell'ultimo conflitto mondiale; che sia venuto fuori senza subire eccessivi contraccolpi dagli anni difficili del dopoguerra e dello sviluppo economico. Lo strumento utilizzato, unitamente ad un'attenta opera di vigilanza sul corretto esercizio dell'attività bancaria, fu in gran parte quello della separazione funzionale tra credito ordinario e credito speciale; della specializzazione cioè del credito.

Il mantenimento di questa situazione era reso possibile anche dalla limitatezza del mercato e dalla contenuta concorrenza che si svolgeva al suo interno.

Queste condizioni oggi non esistono più; sono state superate per una precisa scelta del nostro Paese, compresa nella più generale scelta dell'adesione convinta all'idea euro-peistica. Ora, i nostri operatori si trovano a dover competere con operatori inseriti in altri ordinamenti, da tempo usi ad essere più liberi nelle loro scelte e nella determinazione di strategie economiche ed operative.

Sono rimasti fermi, e sono ancora presenti nel t.u., i principi veramente fondamentali della tutela del risparmio, dell'imprenditorialità bancaria, del controllo sul corretto svolgimento dell'attività di raccolta del risparmio e di impiego delle risorse raccolte tra il pubblico; è stato necessario rivedere gli strumenti utilizzati per attuare quei principi.

Il cammino percorso per raggiungere il traguardo del superamento dei limiti derivanti dalla specializzazione nel credito e dai limiti imposti alle partecipazioni ed agli investimenti bancari è stato lungo. Già nel 1972 si attenuò la rigida separazione tra credito a breve e credito a medio-lungo termine, autorizzando anche le aziende di credito ad operare, sia pure entro limiti ben determinati, e ad erogare crediti oltre il breve termine. È da dire, del resto, che il principio della separazione non era stato mai applicato in modo estremamente rigido, tant'è che numerosi enti creditizi (soprattutto gli istituti di credito di diritto pubblico, ma anche alcune casse di risparmio e taluni istituti di credito speciale) si erano organizzati per ampliare il ventaglio della loro operatività sia prevedendo negli statuti operazioni non di breve termine, sia attrezzando le c.d. sezioni speciali.

Ma il vero punto di svolta va individuato nella percezione dei profondi cambiamenti, sul piano operativo e su quello concorrenziale, che avrebbe comportato l'integrazione dei mercati bancari europei. In tale contesto è stato rivalutato l'obiettivo dell'efficienza che, come detto, era stato postergato a quello della stabilità e sono state elaborate le teorie hanno portato all'individuazione di realtà imprenditoriali più composite – i gruppi poli-funzionali – nell'ambito delle quali possa trovare spazio una maggiore articolazione operativa compatibilmente con la separazione, assicurata dalle distinte personalità giuridiche delle componenti del gruppo, tra credito ordinario e credito speciale.

## **6. Partecipazione delle imprese al capitale delle banche**

Il passaggio ad un più immediato e concreto esame dei rapporti banca-industria impone un chiarimento terminologico: nel linguaggio corrente si usa parlare, appunto, di rapporti banca-industria; in realtà sembrerebbe più corretto parlare, in generale, di rapporti banca-impresa non finanziaria. A parte, infatti, le imprese bancarie e finanziarie che per quanto attiene ai profili che qui rilevano sono assoggettate ad una propria disciplina, in linea di massima per la banca non vi è diversità di problematiche, salvo quelle derivanti dalla conoscenza dello specifico settore di attività, a seconda che intrattenga rapporti con imprese che operino nell'industria, nell'agricoltura, nei servizi.

Più pertinente sembra invece distinguere i tre aspetti sotto i quali si può parlare di siffatti rapporti: partecipazione delle imprese al capitale delle banche; partecipazione delle banche al capitale delle imprese; servizi offerti dal sistema bancario alle imprese.

Alla Banca d'Italia già nella vigenza della legge bancaria erano riconosciuti poteri sul capitale delle banche (determinazione, controlli sulle partecipazioni). La legge 4 giugno

1985, n. 281, agli artt. 9 e segg. ha previsto l'obbligo di comunicare alle autorità creditizie le partecipazioni al capitale delle banche che raggiungono importi ritenuti significativi, comminando sanzioni, anche di natura penale, per chi violasse quell'obbligo. Con specifico riferimento a situazioni di acquisizione di posizioni di controllo o di partecipazione rilevanti, una più appropriata disciplina della partecipazione in banche è stata introdotta con l'art. 27 della l. 10 ottobre 1990, n. 287 nel quadro delle norme per la tutela della concorrenza e del mercato. Questa materia è stata oggi ripresa negli artt. 19 e segg. del t.u.

È, tra l'altro, prevista l'autorizzazione preventiva della Banca d'Italia per ogni acquisizione, a qualsiasi titolo, di azioni o quote di partecipazione di banche quando comporti, di per sé o tenuto conto delle azioni o quote già possedute, una partecipazione superiore al 5% del capitale della banca avente diritto al voto o, comunque, una partecipazione che comporti il controllo della banca. Ugual autorizzazione è necessaria per l'acquisizione del controllo di una società che detenga una partecipazione in una banca superiore all'anzidetto limite del 5% o che, comunque, comporti il controllo della banca medesima.

La Banca d'Italia rilascia l'autorizzazione quando ricorrono condizioni atte a garantire una gestione della banca sana e prudente.

In questo quadro si colloca il controllo della Banca d'Italia sui rapporti tra banche e imprese, per quanto riguarda la partecipazione delle seconde nel capitale delle prime; controllo chiaramente ispirato al principio di evitare l'asservimento delle banche, e della loro gestione, agli interessi delle imprese.

Non è certo il caso di ritornare qui su discorsi di carattere generale; tra le due filosofie che si sono a lungo contrastate, quella della separazione totale, della reciproca incomunicabilità, tra banche e imprese e quella della più completa libertà (che poi è mancanza di una disciplina), si è preferito, come è ovvio, il sistema intermedio del consentire la partecipazione con limiti, peraltro, ben precisi. Questa disciplina, in ogni caso, è integrata da disposizioni, e non solo di legislazione bancaria, che regolano le situazioni di incompatibilità e di conflitto di interessi.

Non è stata riforma da poco. La Banca d'Italia, per il suo centenario, ha pubblicato una vasta collana di volumi storici che si distinguono anche per l'abbondanza di materiale che pongono a disposizione di studiosi e di operatori.

Dalle vicende dei decenni passati, soprattutto dei primi decenni di questo secolo, emerge con evidenza quanto abbia pesato sulla formazione della legislazione bancaria italiana e sulla configurazione dello stesso sistema e delle sue attitudini operative, il timore dei rischi connessi a troppo stretti rapporti tra banche e imprese e al conseguente coinvolgimento delle banche nelle sorti e, purtroppo, nelle crisi delle imprese. E non si tratta di timori eccessivi poiché l'esperienza dimostra che attraverso il coinvolgimento della banca il dissesto dell'impresa da disastro economico diventa anche disastro sociale.

In ogni caso, l'accettazione del principio di rendere possibili sinergie tra banche e imprese, non ha significato, come si diceva poco fa, abbandono di ogni disciplina. Il legislatore si è premurato, infatti, di assicurare una doppia linea di protezione: anzitutto quella costituita dai limiti apposti con legge, e che sono qui di seguito enunciati; in secondo luogo la previsione (ultimo comma dell'art. 19) che, in conformità alle delibere del CICR, la Banca d'Italia possa emanare disposizioni attuative delle norme che quei limiti pongono.

Il comma 6 del citato art. 19 afferma che i «soggetti» (e quindi anche le persone fisiche e non solo quelle giuridiche) che, direttamente o a mezzo di società controllate svolgono in misura rilevante attività d'impresa in settori diversi da quelli bancari e/o finanziari non possono acquisire azioni o quote che comportino, unitamente a quelle già possedute, una

partecipazione superiore al 15% del capitale (avente diritto a voto) di una banca o, comunque, il controllo della banca stessa.

È espressamente previsto inoltre (comma 7) che, al di là e indipendentemente da detto limite, la Banca d'Italia possa negare o revocare l'autorizzazione in presenza di accordi, in qualsiasi forma conclusi, da cui derivi durevolmente per gli anzidetti soggetti una «rilevante concentrazione di potere per la nomina o la revoca della maggioranza degli amministratori della banca, tale da pregiudicare la gestione sana e prudente della banca».

In attuazione di queste disposizioni, la delibera CICR del 19 aprile 1993 ha stabilito, per quanto attiene specificamente alle partecipazioni delle imprese nel capitale delle banche, che la Banca d'Italia non debba, in linea di principio rilasciare autorizzazione per partecipazioni superiori al 15%, salvo che il richiedente provi che le attività svolte direttamente, diverse da quelle creditizie e/o finanziarie, non eccedono il 15% del totale delle attività svolte direttamente, calcolate secondo le modalità stabilite dalla Banca d'Italia. Inoltre, nel caso in cui il soggetto richiedente abbia, anche per il tramite di società controllate, partecipazioni di controllo in società, occorre che sia rispettata la condizione che la somma degli attivi delle società non creditizie o non finanziarie controllate non ecceda il 15% della sommatoria dell'attivo del soggetto richiedente e di tutte le società da esso controllate.

## **7. Partecipazioni delle banche al capitale delle imprese**

Il pericolo del coinvolgimento delle banche nelle vicende delle imprese si verifica in misura non minore, ovviamente, anche nell'opposta ipotesi della partecipazione delle banche nel capitale delle imprese. Di qui la necessità, anche in questo caso da lungo tempo avvertita, di porre una disciplina che eviti alle banche sia l'improprio compito di doversi interessare della gestione delle imprese sia di trovarsi esposte a eccessive concentrazioni di rischi.

La natura e le caratteristiche dell'attività bancaria, peraltro, ha sempre reso particolarmente difficile fissare limiti troppo rigidi a partecipazioni del genere; è inevitabile, infatti, il pericolo che essi si risolvano in altrettanti limiti alle possibilità operative delle banche. Tra l'altro, l'acquisizione da parte delle banche di partecipazioni in imprese – oltre ad essere evenienza che può realizzarsi come conseguenza di azioni recupero – costituisce impiego tipico di ben individuate attività bancarie.

Vigente la legge del 1936, si è fatto largo uso del potere di disciplinare le cc.dd. partecipazioni bancarie (artt. 32, lett. a) e d), 33 e 35, secondo comma, lett. a). Attualmente la materia è regolata in via generale dagli artt. 53, primo comma, e 67, primo comma, del t.u., con riferimento, rispettivamente, alle banche ed ai gruppi bancari. Le lettere c) di ambedue le citate disposizioni prevedono il potere della Banca d'Italia di emanare, conformemente alle deliberazioni del CICR, disposizioni di carattere generale aventi ad oggetto, appunto, le partecipazioni detenibili.

La nuova disciplina, come è esplicitamente affermato nelle stesse Istruzioni di vigilanza, «si colloca all'interno del quadro normativo che attua il principio di despecializzazione delle banche» introdotto nel nostro ordinamento con il d.l.vo. n. 48 del 1992 (tra l'altro, l'art. 53 primo comma t.u. riproduce l'art. 22, primo comma, di tale testo legislativo) che, come si è visto, ha dato attuazione alla seconda direttiva comunitaria di coordinamento delle legislazioni bancarie.

Le partecipazioni bancarie vengono distinte, sulla base anche delle ultime «istruzioni» (giugno 1993), in partecipazioni in imprese omogenee a quella partecipante, e cioè in altre imprese bancarie ovvero in società finanziarie strumentali e in imprese di assicurazione, e in partecipazioni nelle imprese che esercitano attività diverse da quelle ora menzionate.

Le partecipazioni nelle imprese del primo gruppo – bancarie, finanziarie, strumentali, di assicurazione – sono sottoposte ad autorizzazione ogni volta che consentano l'acquisizione del controllo o, comunque, che superino soglie dimensionali predeterminate.

Per le partecipazioni in imprese non finanziarie, previste allo scopo di arricchire la gamma degli strumenti di finanziamento alle imprese, i limiti sono molto più rigorosi.

Per non ingessare il sistema in limiti troppo rigidi, che possono risultare in singoli casi eccessivamente restrittivi, e al fine palese di incentivare la patrimonializzazione delle imprese bancarie, è, però, prevista una certa elasticità di questi limiti a favore delle banche di primaria importanza, che abbiano patrimonio di vigilanza non inferiore a 2.000 miliardi e situazione patrimoniale soddisfacente rispetto al coefficiente di stabilità. Il supero, comunque, va autorizzato dalla Banca d'Italia previa istruttoria sull'esperienza posseduta dalla banca nel settore dell'assistenza finanziaria, sulla sua situazione tecnica e sull'adeguatezza delle strutture organizzative.

Limiti più ampi sono altresì previsti per le banche cc.dd. specializzate. Si intendono tali le banche di primaria importanza, anche appartenenti a gruppi bancari, che hanno una struttura del passivo caratterizzata da raccolta prevalentemente a medio e lungo termine con preclusione di quella a vista e che, comunque, abbiano un patrimonio di vigilanza non inferiore a 2.000 miliardi ed una situazione patrimoniale soddisfacente rispetto al coefficiente di solvibilità.

## **8. La banca al servizio dell'impresa**

Ma dove, nel corso degli anni, è maggiormente possibile verificare lo sviluppo che si è determinato nel sistema bancario e nei suoi rapporti con l'economia, è proprio nel campo dei servizi che le banche si sono attrezzate a rendere.

Dà immediata consapevolezza di questa realtà la lettura del secondo comma dell'art. 1 del t.u. ove è riportato l'elenco delle attività ammesse al mutuo riconoscimento e che, quindi, possono essere esercitate dalle banche nell'intero mercato comunitario. L'elenco comprende, oltre la tipica attività di raccolta dei depositi o di altri fondi con obbligo di restituzione, una vasta gamma di operazioni e servizi, spesso con specifica disciplina nelle leggi che possono essere resi dalle banche; ad essi vanno aggiunte le attività esercitabili da imprese non bancarie appartenenti a gruppi bancari.

Tutto ciò – l'intera operatività bancaria, in buona sostanza – doveva necessariamente essere menzionato al termine di questa esposizione; e non solo per porre in evidenza i mutamenti che sono intervenuti e le loro implicazioni concrete, ma specialmente a fine di dare conto di quanto evoluzione operativa e tecnologia hanno contribuito a sviluppare il potenziale di collaborazione delle banche alle imprese e, più in generale, all'economia.

Trattarne fuoriuscirebbe dai limiti di argomento imposti a questo incontro. La sua considerazione resta, tuttavia, fondamentale per dare un quadro completo dei rapporti tra banche ed imprese.

Lo stesso deve dirsi per la disciplina dei limiti che l'ordinamento pone per evitare pericolose concentrazioni di rischio. Nei rapporti banca-impresa non può, infatti, non svolgere un ruolo fondamentale quella che è da considerare l'attività fondamentale, esistenziale, delle banche: l'erogazione del credito. L'impresa ben più di altri fruitori di credito necessita di finanziamenti di consistente ammontare. Di qui l'importanza che da sempre si è riconosciuta alla disciplina per la limitazione dei fidi; basti dire che l'ormai mitico limite del quinto del patrimonio risale alla legge del 1926 ed è stato fissato direttamente in essa.

La filosofia dell'autorità di vigilanza in questa materia è lineare: «la presenza di criteri anche severi nella selezione del merito di credito non può evitare che alcuni clienti si rivelino insolventi. Ma se un portafoglio di prestiti è ben diversificato, è meno probabile che le perdite assumano dimensioni tali da compromettere l'equilibrio patrimoniale degli intermediari» (Circolare 8 ottobre 1993 della Banca d'Italia).





**IL RAPPORTO BANCA-IMPRESA NEL TESTO UNICO.  
L'INTERVENTO DELL'ORGANO DI VIGILANZA (1)**

MARINO PERASSI

**Sommario:** 1. Il ruolo dei poteri di vigilanza della Banca d'Italia nel rapporto tra Banche e imprese. – 2. Le partecipazioni industriali nelle Banche. – 3. I patti di sindacato. – 4. Le partecipazioni bancarie nelle imprese industriali. – 5. La Banca ed i servizi offerti all'impresa. – 6. Trasparenza bancaria e concorrenza. – 7. Poteri della Banca d'Italia in materia di trasparenza. – 8. Interventi della Banca d'Italia a tutela della concorrenza. – 9. Cliente-risparmiatore e cliente-imprenditore.

---

(1) Relazione all'incontro di studio: "Il rapporto tra la Banca e l'Impresa dopo il nuovo Testo Unico. Evoluzioni e prospettive", tenutosi a Cernobbio, il 26 maggio 1994.



## **1. Il ruolo dei poteri di vigilanza della Banca d'Italia nel rapporto tra Banche e imprese**

Il recente Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia non si presenta nel quadro dell'ordinamento giuridico come un corpo di norme a sé stante; non si tratta cioè della semplice codificazione di regole precedentemente dettate da svariati provvedimenti normativi, esso recepisce altresì l'evoluzione che l'ordinamento giuridico ha subito non solo nel settore finanziario e creditizio, ma anche nell'area dell'attività della pubblica amministrazione.

Le spinte che hanno ingenerato questa evoluzione hanno trovato origine nelle mutate condizioni dei mercati finanziari, nella crescente integrazione europea, nei principi di trasparenza ispiratori dell'attività della pubblica amministrazione desumibili dalla legge n. 241/1990.

Uno sguardo alle norme del Testo Unico concernenti le Autorità creditizie ci mostra con chiarezza come queste influenze abbiano giocato un ruolo significativo nella redazione delle disposizioni relative alle stesse Autorità ed alla loro attività di vigilanza.

Come esempio si può ricordare l'art. 4, sull'applicazione dei principi di trasparenza amministrativa alla Banca d'Italia, oppure l'art. 6, che sancisce il principio della costante armonizzazione della regolamentazione interna ai principi dell'ordinamento comunitario, o ancora l'art. 5, dove si enunciano le linee ispiratrici dell'azione di vigilanza sull'intero settore del credito. Regole uniformi per un settore in cui operano non più solamente le banche, ma, a seguito della profonda evoluzione di mercati, anche altri intermediari; si pensi ai soggetti disciplinati al Titolo V del Testo Unico.

E proprio la lettura dei principi contenuti nell'art. 5 risulta utile al fine di inquadrare correttamente i poteri di intervento della Banca d'Italia nei rapporti fra banche ed imprese.

Il primo comma della disposizione citata individua la finalità che le Autorità creditizie in generale, e la Banca d'Italia in particolare, devono perseguire nello svolgimento della loro attività. La norma si ispira ad un principio di elevata civiltà giuridica, in quanto delinea da un lato i principi ispiratori dell'operato delle Autorità pubbliche e, sotto un altro profilo, pone i destinatari dell'attività in condizione di verificare la rispondenza della medesima alle regole legislative.

Essa recepisce le indicazioni contenute all'art. 1 della legge n. 241/1990, secondo cui "... l'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge...", adeguando la legislazione bancaria all'evoluzione dell'ordinamento. Si tratta in sostanza di un metro di giudizio dei comportamenti dell'Organo di Vigilanza, che assume altresì il ruolo di principio ispiratore di svariate disposizioni contenute nel Testo Unico.

Esaminando da vicino queste finalità possiamo tracciare una prima linea di demarcazione fra un livello di intervento definibile come "microeconomico", vale a dire la "... sana e prudente gestione dei soggetti vigilati...", ed un ulteriore livello "di sistema", cioè la stabilità complessiva, l'efficienza e la competitività del sistema finanziario.

Esiste uno stretto collegamento fra gli obiettivi citati nei due livelli ed una sostanziale complementarietà fra il livello della sana e prudente gestione della singola azienda e le finalità di sistema, con particolare riguardo alla stabilità ed alla efficienza; è in sostanza innegabile che senza una sana e prudente gestione a livello di singolo operatore non è possibile raggiungere una stabilità complessiva del settore creditizio.

Soffermandosi sugli obiettivi della stabilità e della efficienza si può constatare la loro appartenenza alla vigilanza tradizionale. L'interesse alla stabilità è tipico della legislazio-

ne bancaria degli anni trenta, mentre l'obiettivo dell'efficienza, inteso come efficienza operativa ed allocativa, si fa strada più tardi e trova una esplicitazione, ad esempio, nel d.lgs. n. 356/90, all'art. 30, comma 1.

Ora, nel T.U., una lettura degli artt. 53, comma 1, lett. a-d, 67, comma 1, lett. a-d e 107, comma 2, ci mostra come tali fini siano stati fermamente ribaditi dal legislatore delegato.

Un'analisi dei compiti affidati alla Banca d'Italia da normative diverse dal T.U., evidenzia però che le finalità appena accennate non sono affatto estranee a taluni degli "... altri poteri" di intervento riconducibili al terzo comma dell'art. 5. La finalità di stabilità si ritrova, ad esempio, nei regimi di vigilanza sui fondi comuni di investimento e sulle società di intermediazione mobiliare.

La terza finalità "di sistema" è costituita poi dalla competitività del sistema finanziario nel suo complesso.

Come si vedrà più avanti si tratta di un effetto riflesso e non immediato dei controlli previsti dal titolo VI, relativo alla trasparenza delle operazioni bancarie e finanziarie.

Ma è un effetto che si raggiunge essenzialmente attraverso una adeguata azione di promozione della concorrenza fra gli operatori e di tutela delle condizioni di concorrenzialità del mercato. Una azione che, nel settore bancario, spetta alla Banca d'Italia, quale autorità garante della concorrenza, in forza di disposizioni estranee rispetto all'area di coordinamento legislativo del T.U. (1). Disposizioni da cui derivano poteri inquadabili, a prima lettura, nel terzo comma dell'art. 5.

Tutelare la concorrenza, incentivare gli operatori più efficienti, stimolare la concorrenzialità fra intermediari: tutto questo è il frutto di idonei interventi attuati con gli strumenti previsti dalla legge n. 287/1990 e rappresenta a sua volta un elemento in grado di assicurare competitività al sistema nel suo complesso.

Si può così notare che gli "... altri poteri" di intervento dell'Autorità creditizia realizzano indirettamente la finalità di cui al comma 1, cogliendo un raccordo significativo fra gli obiettivi perseguiti dai poteri ivi previsti, basati cioè sulle norme del T.U., e quelli propri del terzo comma, fondati su diverse norme di legge.

Ciò significa che l'analisi dei poteri e degli strumenti di intervento a disposizione della Banca d'Italia per la realizzazione delle finalità indicate dalla norma in esame possono utilmente ritrovarsi anche fuori dai principi del Testo Unico, in altri corpi legislativi concernenti l'attività dell'Organo di Vigilanza.

Nell'affrontare le tematiche connesse al rapporto fra banca ed impresa potrà allora apparire talvolta necessario rivolgere l'attenzione anche verso normative diverse dal Testo Unico, ma che comunque rientrano nel più vasto insieme della legislazione che attualmente disciplina il mercato creditizio e finanziario. Con particolare riguardo, per l'analisi dei rapporti fra banca e impresa, alla legge sulla tutela della concorrenza e del mercato.

## **2. Le partecipazioni industriali nelle banche**

La prima tematica che appare degna di particolare interesse è quella relativa alla partecipazione delle imprese al capitale delle banche. È opinione comune che questo tema

---

(1) In forza del disposto dell'art. 25, comma 2, della legge-delega n. 142/1992.

tragga la sua ragione di esistere dai problemi ingenerati nella seconda metà degli anni venti dal massiccio ingresso delle imprese industriali nel capitale di alcune banche nazionali, con la conseguente insana e pericolosa commistione di interessi fra soggetti finanziatori ed aziende sovvenute; commistione che portò a conseguenze disastrose quando la crisi colpì congiuntamente l'industria ed il settore del credito.

Paradossalmente la legge bancaria del 1936 non conteneva norme speciali relative alle partecipazioni industriali nelle banche, inducendo l'interprete a ricercare i fondamenti del principio di separatezza fra banca ed industria in varie disposizioni, dettate essenzialmente per fini diversi (1).

Solo nel 1987 il CICR intervenne con una apposita delibera a disciplinare il fenomeno, demandando alla Banca d'Italia il compito di prevenire situazioni in cui soggetti con interessi imprenditoriali in settori non finanziari potessero acquisire posizioni dominanti nel capitale di enti creditizi da costituirsi in forma societaria (2).

La ragione dell'intervento normativo stava nel mutato quadro di riferimento economico.

Fino a quel momento i possibili rischi di eccessiva ingerenza degli interessi imprenditoriali nel capitale delle banche erano stati impediti da tre importanti fattori: la sostanziale debolezza finanziaria del settore industriale, tale da scoraggiare massicci investimenti nel capitale di rischio delle banche, la natura pubblica di gran parte degli enti creditizi, in forma di fondazione, che preveniva la possibilità stessa di entrare nel capitale, il blocco all'autorizzazione all'apertura di nuove aziende di credito.

Questa situazione viene meno proprio alla fine degli anni '80, quando l'evoluzione dei mercati finanziari, l'attuazione delle direttive comunitarie con la fine del blocco alle iniziative bancarie e l'apertura verso la trasformazione della banca pubblica in società per azioni, pone fine alla tendenziale "impermeabilità" del capitale bancario rispetto alle partecipazioni rilevanti e di controllo delle imprese industriali.

L'ordinamento giuridico non poteva rimanere inerme di fronte a questo profondo mutamento della situazione sostanziale. Non è un caso che i decreti legislativi delegati di attuazione della legge Amato sulla privatizzazione della banca pubblica, emanati nel novembre 1990, siano praticamente contemporanei alla legge n. 287/1990, il cui Titolo V ha disciplinato per la prima volta compiutamente il regime delle partecipazioni nel capitale delle banche, sancendo il principio della separatezza fra banca ed industria.

Anzi, la particolare complessità delle norme contenute nel suddetto Titolo e la loro notevole severità in tema di rapporti di controllo, con la nota presunzione di "co-controllo" in capo a tutti i partecipanti ad un patto di sindacato cui si riferivano percentuali partecipative superiori a certe soglie, facevano ritenere che il legislatore fosse andato al di là della intenzione di garantire la separatezza fra banca ed industria, realizzando una sorta di "indipendenza" dell'ente creditizio.

Il d.lgs. n. 481/1992 prima, ed il Testo Unico poi, hanno confermato il principio della separatezza fra attività non finanziarie e bancarie, principio ora codificato all'art. 19, comma 6, del T.U..

L'evoluzione del testo legislativo ha portato con sé apprezzabili modifiche rispetto all'impostazione originaria. L'art. 27, comma 6, della legge n. 287/1990, nello stabilire

---

(1) Cfr. CAPRIGLIONE F., *Costituzione di banche e rapporto banca-industria*, in *Banca, borsa*, 1988, I, p. 708 e ss..

(2) Delibera CICR 20 marzo 1987.

il divieto di acquisizione di partecipazioni rilevanti nel capitale delle banche, parlava di "...soggetti diversi dagli enti creditizi e dagli enti o società finanziari..."; una formulazione sostanzialmente imprecisa, che la normazione secondaria (d.m. del Tesoro del 5 giugno 1991, paragrafo 1.3) aveva opportunamente interpretato nel senso di ammettere le partecipazioni di soggetti svolgenti attività parzialmente diverse da quelle finanziarie, qualora queste non fossero rilevanti rispetto alla somma delle attività del soggetto medesimo.

Si era cioè temperata la regola legislativa, chiarendo che la finalità della separatezza non intendeva escludere tutti i soggetti che fossero in qualche modo impegnati in iniziative imprenditoriali non finanziarie, ma solamente quelli che, per la prevalenza delle attività non finanziarie, mostrassero connotati di "non finanziarietà".

Il criterio è stato ora ribadito dal legislatore, al citato art. 19, comma 6, dove è posto il divieto per i soggetti che svolgono in misura "rilevante" attività di impresa in settori non bancari né finanziari, di acquisire partecipazioni nel capitale delle banche superiori al 15%, delle azioni o quote con diritto di voto, o di controllo.

### **3. I patti di sindacato**

E parlando di controllo si finisce necessariamente per affrontare il tema dei patti di sindacato, un altro punto su cui il Testo Unico, seguendo la linea tracciata dal d.lgs. n. 481/1992, ha introdotto significative novità. Per comprendere i riflessi che il regime delle partecipazioni tramite patto di sindacato ha sulla regola della separatezza è necessario affrontare in primo luogo il regime generale dei patti di sindacato nel Testo Unico.

Rispetto all'impostazione della legge n. 287/1990 è caduta la presunzione di controllo in capo a tutti i partecipanti ad un patto di sindacato che raccogliesse determinate percentuali del capitale.

Ora l'art. 23, comma 2, n. 1) del T.U. considera esistente il controllo in capo ad un soggetto che, grazie al meccanismo del patto di sindacato, disponga di una influenza determinante, estrinsecata attraverso la nomina o revoca della maggioranza degli amministratori, ovvero mediante la possibilità di manovrare la maggioranza dei voti in assemblea.

Il patto di sindacato diviene perciò uno strumento attraverso il quale un determinato soggetto esercita il controllo; si tratta di una novità per quanto riguarda il regime generale di controllo di una banca (a mezzo patto di sindacato), ma, a ben vedere, novità non è rispetto alla questione della separatezza.

L'art. 27, comma 6, della legge n. 287/1990, permetteva infatti di escludere la presunzione di controllo nell'ipotesi in cui la partecipazione al patto di sindacato di un soggetto "non finanziario" non fosse determinante per la formazione della decisioni del sindacato stesso. Si accettava così l'ipotesi di un accordo fra soci in cui alcuni di questi non fossero in realtà in grado di esercitare, tramite l'accordo medesimo, una reale influenza sulla società partecipata.

Non si deve però ritenere che con il T.U. si sia in qualche modo abbassata la guardia rispetto al fenomeno dei patti parasociali.

Una lettura comparata dell'art. 20, comma 2, del T.U. e dell'art. 27, comma 2, della legge n. 287/1990 ci convince del contrario.

La legge del '90 considerava gli accordi tesi a regolare l'esercizio del voto, mentre il T.U. utilizza una formulazione molto più generica, che prescinde dalla forma in cui il

patto è concluso (scritta o verbale che sia), e considera altresì gli accordi da cui possa derivare in via mediata la concertazione del voto, anche se in forma di associazione.

L'accordo sul voto è essenziale nel dettato normativo, occorre cioè che l'accordo negoziale abbia come oggetto la concertazione del voto, anche se tale concertazione è l'effetto, la conseguenza di una clausola del patto che non concerna esplicitamente l'esercizio del voto, ma impegni le parti a concordare linee comuni di indirizzo della gestione sociale. Linee che possono essere tracciate solamente se i partecipanti al patto esprimono il loro voto nella direzione previamente concertata.

La norma non sembra perciò ricomprendere nel suo campo di applicazione i meri patti di consultazione, che si limiterebbero ad obbligare le parti a "... dibattere preventivamente le questioni sulle quali (i soci) eserciteranno il diritto di voto...", anticipando semplicemente la discussione assembleare, senza obbligarle all'esercizio del voto (1). Ma se al termine di questa discussione, ogni volta che le parti si riuniscono, viene a formarsi una determinata volontà, poi puntualmente trasfusa nel voto assembleare, ecco che il patto di consultazione si trasforma in un accordo da cui può scaturire l'esercizio concertato del diritto di voto.

Ciò significa che il giudizio sulla natura del patto, nei casi in cui ci si trovi sul confine della mera consultazione, non può che essere dato alla luce di una valutazione concreta delle conseguenze della sua applicazione, valutazione effettuata "ex post" sulla base delle risultanze assembleari.

Lo stesso discorso vale per la associazioni fra soci, molto diffuse fra le Banche Popolari. Anche in questo caso l'effettiva capacità di esprimere concertazioni sul voto non può che essere valutata alla luce delle ripercussioni sulla formazione delle maggioranze assembleari.

Altro elemento che appare essenziale per potersi parlare dell'esistenza di un patto è inoltre quello della durata.

La finalità della norma si individua su due livelli successivi: la trasparenza nei confronti dell'Organo di Vigilanza ed il blocco dell'influenza negativa dei patti sulla sana e prudente gestione della banca.

Un accordo sul voto raggiunto fra soci, prima dell'assemblea, può rientrare nella definizione letterale dell'art. 20, comma 2, ma, qualora non si accompagni ad una certa stabilità che assicuri durevolezza alle scelte espresse in assemblea, non appare di per sé tale da influire in modo significativo sulla gestione sociale e difficilmente può essere lesivo delle regole di sana e prudente gestione.

L'elemento della durevolezza è inoltre espressamente considerato all'art. 19, comma 7, in tema di accordi fra soggetti impegnati in attività diverse da quelle finanziarie. Anche se tale indicazione è contenuta in una disposizione di portata particolare, che non riguarda tutti i patti di sindacato, ma solo quelli conclusi fra soggetti "industriali", si può ritenere che l'elemento della durata abbia una valenza interpretativa più ampia.

È evidente comunque che l'eventuale ripetersi dell'accordo prima di ogni assemblea è chiaro indice di durevolezza e può integrare la fattispecie prevista dall'art. 20, comma 2, cioè "...l'accertamento delle circostanze che...rivelano l'esistenza (del patto)...", con obbligo di segnalazione alla Banca d'Italia.

---

(1) IRTI N., *I patti di consultazione*, in *Sindacati di voto e sindacati di blocco*, a cura di Bonelli e Jaeger, Milano, 1993, p. 75 e ss..



Il complesso di norme relative ai patti di sindacato su banche, applicato all'ipotesi di partecipazione al patto di imprese non finanziarie, si può così ordinare nel modo seguente:

- obblighi di comunicazione degli accordi alla Banca d'Italia, ex art. 20;
- divieto di controllo di una Banca da parte di una impresa non finanziaria tramite partecipazione ad un patto di sindacato, in base al combinato disposto degli artt. 19, comma 6, e 23;
- sospensione del diritto di voto per le partecipazioni detenute da soci che siano parti di accordi o patti che possano pregiudicare la sana e prudente gestione, ex art. 20, comma 2;
- diniego o revoca ad acquisire partecipazioni bancarie coinvolte in accordi che pregiudichino la sana e prudente gestione dell'ente creditizio ex art. 19, comma 7.

Al proposito occorre definire il diverso campo di applicazione delle ultime due disposizioni, apparentemente in reciproca sovrapposizione.

L'art. 19, comma 7, considera gli accordi fra soci da cui derivi durevolmente un potere sulla composizione dell'organo amministrativo, tale da pregiudicare la sana e prudente gestione. Al riguardo è stata già autorevolmente messa in luce l'estrema difficoltà interpretativa della norma (1), il cui contenuto diviene forse più chiaro a seguito di una lettura sistematica di tutte le disposizioni relative alle partecipazioni nel capitale delle banche.

Si può così proporre una interpretazione che escluda la necessità dell'esistenza di un rapporto di controllo della banca in capo al patto di sindacato, poichè l'ipotesi di controllo è già disciplinata all'art. 23 ed è vietata dall'art. 19, comma 6.

Che non sia necessariamente controllo si desume altresì da un raffronto fra la norma in discorso e l'art. 23, comma 2, n. 1); nella seconda disposizione si parla di "diritto" di nomina degli amministratori, nella prima di "rilevante concentrazione di potere per la nomina" degli amministratori stessi.

La differenza è evidente e sembra esprimere una graduazione nei livelli di influenza sulle decisioni assembleari. Si tratta in sostanza di una situazione di forte influenza, di un ammontare di potere tale da poter indirizzare le scelte in tema di nomina degli organi amministrativi, ma non così forte da rappresentare controllo, in quanto i componenti del patto dovranno, ad esempio, ricercare ulteriori consensi fra i restanti soci al fine di ottenere la nomina degli amministratori.

Si chiarisce così la finalità della disposizione; una finalità prudenziale, volta a prevenire stati prodromici al controllo, che rappresentano comunque nuclei di influenza rilevante. Tale influenza non deve necessariamente essere imputabile ad un solo soggetto, come avviene invece nei casi di controllo ex art. 23, ma può ricollegarsi in linea generale a più partecipanti all'accordo; di conseguenza la sanzione del diniego o della revoca dell'autorizzazione potrà essere adottata nei confronti di una pluralità di soggetti.

Resta da chiedersi allora cosa si debba intendere per "pregiudizio della sana e prudente gestione".

Il principio della separatezza è senza dubbio un elemento importante per assicurare la sana e prudente gestione della banca, impedendo che interessi estranei a quelli tipici dell'azienda di credito possano prevalere sulle scelte imprenditoriali dell'accordo banchiere, che devono basarsi su una attenta valutazione del merito del credito.

---

(1) COSTI R., *L'ordinamento bancario*, nuova ed., Bologna, 1994, p. 258.

Il fatto che l'accordo in discorso sia stipulato fra imprenditori non finanziari, ovvero che tali imprenditori rivestano posizioni di particolare rilevanza all'interno del patto, è di per sé indice di pericolosità per la sana e prudente gestione. Si tratta di una scelta legislativa effettuata a monte, nel momento in cui si è vietato non solo il controllo di una banca da parte di aziende industriali, ma perfino la partecipazione in misura rilevante al capitale (15%); è un giudizio già contenuto nelle norme di legge che non rende necessaria una valutazione discrezionale.

Questa è invece richiesta per l'altra ipotesi di accordi in grado di compromettere la sana e prudente gestione, considerati all'art. 20, comma 2, del T.U.. Qui la discrezionalità dell'Organo di Vigilanza trova spazio per un pieno e proficuo esercizio, adattato caso per caso alle concrete esigenze delle singole banche, al fine di prevenire situazioni di pericolo per la sana e prudente gestione che possono scaturire dalle circostanze più varie e non legate semplicemente alle esigenze della separatezza, come, ad esempio, l'infiltrazione della criminalità organizzata nella compagine sociale.

Per le partecipazioni facenti capo ai partecipanti ai patti di cui all'art. 19, comma 7, nelle ipotesi di diniego o revoca dell'autorizzazione, scatterà il divieto di voto ex art. 24, comma 1 e, se del caso, l'eventuale impugnazione della delibera viziata dai voti in discussione ai sensi dell'art. 24, comma 2. Una reazione perciò più tenue rispetto a quella considerata all'art. 24, comma 3, per le ipotesi di partecipazioni di controllo detenute da imprenditori non finanziari, cioè l'obbligo di alienazione delle quote o azioni.

#### **4. Le partecipazioni bancarie nelle imprese industriali**

Parlare di separatezza significa anche affrontare la questione dei rapporti fra banca ed impresa dal lato opposto a quello esaminato fino ad ora.

Ancora una volta la storia degli anni venti ci insegna che l'investimento senza limiti del patrimonio delle aziende bancarie nel capitale di rischio delle imprese industriali può comportare conseguenze disastrose per l'intermediario bancario.

Assicurare una sana e prudente gestione dell'azienda creditizia significa garantire in primo luogo che i suoi investimenti non siano eccessivamente concentrati e non si rivolgano a settori particolarmente rischiosi. Si tratta in sostanza di una doverosa cautela non dissimile da quella che un qualsiasi investitore accorto deve seguire nell'amministrare il proprio portafoglio partecipativo.

Ma sana e prudente gestione significa per le banche non investire in aziende industriali quote del proprio patrimonio così rilevanti rispetto al capitale dell'impresa partecipata da trasformare le aziende stesse in sezioni industriali della banca, eliminando così la possibilità per la medesima banca di effettuare un equilibrato e disinteressato giudizio sul merito del credito accordato all'impresa (1).

Su questo punto esiste sicuramente una linea di continuità fra la legge bancaria del 1936 ed il Testo Unico.

Incentrando l'attenzione sulle partecipazioni bancarie in imprese non finanziarie notiamo una stretta parentela fra l'art. 35, comma 2, let. a) e gli artt. 53, comma 1, let. c) e 67, comma 1 let. c) del T.U.. Entrambi delegano alla normativa secondaria ampi spazi di

---

(1) COSTI R., *op. cit.*, p. 540.

manovra nella disciplina delle partecipazioni, entrambi sono stati attuati con provvedimenti di natura prudenziale, volti ad assicurare il principio della separatezza.

La normativa secondaria attualmente in vigore è stata in verità emanata in forza del decreto legislativo n. 481/1992 (1), ma rimane vigente anche dopo l'entrata in vigore del Testo Unico e l'abrogazione delle relative norme primarie in forza dell'art. 161, comma 5, del T.U., che prevede "l'ultrattività" della disciplina di attuazione di norme di legge abrogate dal Testo Unico.

Ciò non significa che non vi siano elementi di novità.

Rispetto alla legge del 1936 l'ordinamento bancario conosce oggi due forme alternative di operatività: la banca universale ed il gruppo creditizio. Appare perciò naturale che l'Organo di Vigilanza disciplini in modo analogo la partecipazione della singola banca o del gruppo bancario.

Inoltre l'attuazione della direttiva Cee n. 89/646 nel nostro ordinamento ha aperto la strada alla banca universale, che, ex art. 10, comma 3, del Testo Unico, può svolgere ogni attività finanziaria, oltre alle attività connesse e strumentali.

Ma si badi bene che banca universale non significa banca mista.

L'esercizio di attività diverse da quelle tipiche bancarie non deve comunque portare l'intermediario creditizio fuori dall'area dell'attività finanziaria, non deve snaturare la connotazione di fondo dell'impresa bancaria.

Una lettura della normativa secondaria in tema di partecipazioni evidenzia lo sforzo effettuato dall'Autorità di Vigilanza per garantire questo obiettivo.

Il citato decreto ministeriale, quarto paragrafo, enuncia chiaramente il principio secondo cui le assunzioni di partecipazioni nelle imprese non creditizie o finanziarie sono finalizzate ad accrescere le modalità di finanziamento alle imprese e a favorire l'affermazione nei mercati regolamentati di società con buone prospettive di sviluppo.

La partecipazione viene vista non tanto come una forma di investimento della banca, ma piuttosto come ulteriore opportunità per l'azienda partecipata di ottenere credito e di accedere ai mercati regolamentati.

Si tratta in sostanza della negazione dell'ottica in cui si muove la banca mista, dove la partecipazione diviene strumento per l'esercizio di operatività in settori industriali.

L'assunzione di quote di capitale di imprese è poi circondata da cautele di tipo qualitativo e quantitativo, che assolvono il compito di garantire una prudente assunzione di rischi, oltre che la separatezza fra banca ed industria.

La discrezionalità delle Autorità di Vigilanza ha così individuato limiti quantitativi sia in rapporto al patrimonio della banca partecipante, sia in relazione al capitale dell'impresa partecipata. Inoltre è stato precisato che le acquisizioni dovranno essere selezionate sulla base delle prospettive di reddito rivenienti dall'operazione e delle possibilità di una loro facile smobilizzazione (decreto citato, ancora paragrafo 4).

L'ottica prudenziale diviene infine prevalente nelle ipotesi di conversione in azioni di crediti verso imprese in difficoltà. Le istruzioni emanate dalla Banca d'Italia parlano chiaramente di divieto di assunzione di partecipazioni laddove la crisi dell'impresa affida-

---

(1) Decreto del Ministro del Tesoro del 22 giugno 1993 (n. 242632) ed istruzioni di vigilanza della Banca d'Italia, 102° Aggiornamento della circolare n. 4 del 29 marzo 1988.

ta non sia temporanea, non sia legata ad aspetti meramente finanziari e non esistano prospettive di riequilibrio nel medio periodo.

## 5. La Banca ed i servizi offerti all'impresa

Passando ora ad affrontare le tematiche connesse al ruolo svolto dalla banca come fornitrice di servizi, notiamo che il rapporto fra banca ed impresa non si muove solamente sul piano tradizionale dell'erogazione del credito alle attività produttive.

Uno sguardo alla lista delle attività ammesse al mutuo riconoscimento, all'art. 1 comma 2, n. 2, del T.U., evidenzia ad esempio con immediatezza la molteplicità di servizi che una banca, o un gruppo bancario, possono offrire agli operatori economici.

In linea più generale i servizi resi alle imprese possono essere raggruppati in due insiemi: il primo è formato dai servizi utilizzabili non solo da imprese, ma anche da tutti gli utenti di servizi bancari, siano essi risparmiatori, imprese, o investitori professionali. Il secondo insieme si compone invece di specifiche attività che sono richieste alle banche solamente dalle imprese.

Per quanto riguarda quest'ultima categoria di operatività si possono citare due esempi significativi: in primo luogo le garanzie che le banche sono chiamate a prestare in favore delle imprese che intendono raccogliere risparmio fra il pubblico, sulla base dell'art. 11, comma 3, del T.U. e della delibera del CICR del 3 marzo 1994 (1), paragrafo 3; in secondo luogo le partecipazioni acquisite da banche nel capitale di imprese, all'atto della loro costituzione o dell'aumento di capitale, al fine di rivendere sul mercato le partecipazioni medesime entro 24 mesi dall'assunzione (cfr. art. 5, comma 2, legge n. 287/1990).

E ancora si può ricordare, sulla stessa linea, l'operazione descritta all'art. 2411, penultimo comma, cod. civ.

A seconda che la banca fornisca all'impresa servizi del primo tipo, ovvero della seconda categoria, l'atteggiamento dell'Organo di Vigilanza appare differente.

Nei casi dei servizi specifici per l'impresa la Banca d'Italia dovrà di volta in volta verificare la rispondenza dell'attività bancaria alle disposizioni legislative e secondarie dettate per disciplinare quella specifica iniziativa, utilizzando i poteri e gli strumenti di volta in volta assegnati alla Banca d'Italia.

Il metro di giudizio sarà ad esempio la tutela della concorrenza nell'ipotesi della partecipazione temporanea al capitale delle imprese, ovvero la salvaguardia del pubblico risparmio raccolto dalle imprese per il tramite delle banche, che offrono le menzionate garanzie.

Non esiste sul punto, e non può esistere, una codificazione legislativa dei rapporti intercorrenti fra la banca e l'impresa. La specificità e la peculiarità delle necessità delle singole aziende in operazioni del tipo descritto non rende opportuna una standardizzazione del rapporto contrattuale, nè dal punto di vista squisitamente civilistico, nè in un'ottica di informazione e di trasparenza delle condizioni negoziali.

La natura del rapporto comporta tendenzialmente una contrattazione caso per caso delle condizioni sia economiche, sia giuridiche, del rapporto medesimo.

---

(1) La delibera è pubblicata nella *G.U.*, n. 58 del 11 marzo 1994.

## 6. Trasparenza bancaria e concorrenza

Il discorso relativo all'intervento dell'Organo di Vigilanza appare molto diverso per quanto riguarda invece le operazioni ed i servizi forniti dalle banche a tutta la clientela, a prescindere dalla natura del cliente.

Il Testo Unico riprende i principi e le regole già dettate sul tema dalla c.d. legge sulla "trasparenza bancaria" (l. 17.2.1992, n. 154).

In realtà già la legge bancaria del 1936 assegnava all'Organo di Vigilanza il potere di intervenire con disposizioni relative ai "...limiti ai tassi attivi e passivi ed alle condizioni delle operazioni di deposito e di conto corrente..." (cfr. art. 32, primo comma, lett. b) della legge bancaria del 1936). Un potere in concreto mai utilizzato dalla Banca d'Italia.

L'interpretazione più autorevole di quella norma assegnava comunque all'intervento dell'Organo di Vigilanza una funzione sostanzialmente rivolta a garantire la stabilità dell'azienda di credito. Stabilità assicurata mediante la prevenzione di fenomeni di eccessiva concorrenza fra banche, giocata sui tassi e, più in generale, sulle condizioni economiche offerte alla clientela.

L'imposizione di condizioni uniformi avrebbe così rappresentato la salvaguardia della situazione di stabilità non solo della singola azienda, ma anche dell'intero sistema creditizio, impedendo che una sorta di perverso "gioco al ribasso" sulle condizioni e sui tassi potesse intaccare tale stabilità.

È stato osservato che, paradossalmente, la tutela del risparmio, costituzionalmente garantita dall'art. 47 della nostra carta fondamentale, avrebbe in tal modo protetto il risparmiatore attraverso il sacrificio delle sue posizioni di utente.

Altra dottrina ricollegava i poteri in discorso non tanto a prospettive di stabilità, di sistema o aziendale che sia, ma a finalità di controllo ed indirizzo del credito, in funzione della politica creditizia e monetaria (1).

In ogni caso le letture citate si ponevano su un livello tipicamente anticoncorrenziale, che portava a legittimare la sostanziale omogeneità delle condizioni negoziali dei servizi offerti ai risparmiatori dalle aziende di credito.

Ciò significava, altresì, su un piano strettamente civilistico, far passare in secondo piano le esigenze contrattuali del cliente, non in grado nè di partecipare alla redazione del testo negoziale, nè di poter ottenere condizioni diverse e più favorevoli presso una diversa azienda di credito.

Con l'evoluzione dell'ordinamento una simile impostazione non è più compatibile con i principi introdotti dalla disciplina della concorrenza.

Gli articoli 85 e 86 del Trattato istitutivo della Comunità europea e gli artt. da 1 a 26 della legge n. 287/1990 hanno portato nel nostro ordinamento le regole sulla tutela della concorrenza, inserendo nel quadro giuridico di riferimento per l'operatività bancaria elementi fortemente innovativi.

La competizione fra operatori diviene un valore legislativamente protetto, oltre che un elemento necessario per la realizzazione del mercato unico europeo, alla Banca d'Italia

---

(1) Per una panoramica delle opinioni: MEZZACAPO V., in *Codice commentato della banca*, Vol. I, Milano, 1990, *sub.* art. 32, p. 321 e ss.

viene espressamente assegnata dalla legge n. 287/1990 la funzione di Autorità garante della concorrenza nel settore del credito, in stretto collegamento con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Nel 1992 il legislatore emana le disposizioni sulla trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari, al termine di un lungo dibattito sulla opportunità di intervenire con legge sulla materia, ovvero di lasciare agli operatori la possibilità di autoregolamentare questo aspetto della loro operatività. Una strada quest'ultima seguita dall'Associazione Bancaria Italiana sul finire degli anni ottanta, con l'adozione degli Accordi interbancari per la pubblicità e la trasparenza delle condizioni praticate alla clientela.

Senza dilungarsi sulle finalità perseguite dalla normativa in materia di trasparenza e sui relativi effetti in ordine ai rapporti privatistici fra la banca ed il cliente, occorre qui considerare la conseguenza mediata ed indiretta dell'applicazione di un regime di trasparenza negoziale nel settore creditizio e finanziario.

La massima trasparenza sulle condizioni offerte al pubblico dagli intermediari pone la clientela nella condizione di effettuare scelte comparate consapevoli e di individuare le offerte che, a parità di costo o di prezzo, offrono il miglior livello qualitativo. Ciò significa che l'operatore più efficiente e competitivo è tendenzialmente in grado di ottenere quote di mercato sempre crescenti.

Trasparenza significa quindi incentivare la concorrenza in forma indiretta, ma comunque efficace; perseguire la trasparenza significa anche realizzare la competitività del sistema finanziario, vale a dire una delle varie finalità considerate dal Testo Unico per l'esercizio dei poteri di vigilanza delle Autorità creditizie.

Sotto questo profilo l'ordinamento ha assistito ad una autentica rivoluzione nelle finalità assegnate all'Organo di Vigilanza dalla normativa sull'intervento nei rapporti fra banca e cliente, una rotazione completa, che ha portato in primo piano le esigenze della concorrenza, pur senza negare l'obiettivo di stabilità, perseguito mediante altri strumenti.

## **7. Poteri della Banca d'Italia in materia di trasparenza**

All'Organo di Vigilanza sono affidate funzioni di controllo in tema di trasparenza, ma sono anche assegnati compiti primari di tutela della concorrenza nel settore creditizio, come si è accennato in apertura di discorso.

La competitività del sistema finanziario diviene così un obiettivo da perseguire mediante una azione concertata dei diversi poteri assegnati dall'ordinamento alla Banca d'Italia. E a seconda che si parli di trasparenza o di tutela della concorrenza l'intervento dell'Organo di Vigilanza si articola in maniera ben differente.

Sulla base dell'art. 128 del T.U. la Banca d'Italia dispone di poteri ispettivi sulle banche, gli intermediari finanziari disciplinati dal Titolo V del Testo Unico, oltre, eventualmente, agli altri soggetti individuati dal Ministro del Tesoro.

La stessa Banca d'Italia può in alternativa chiedere alle competenti autorità di controllo o di vigilanza di effettuare le stesse verifiche. Fra tali autorità si può allo stato individuare l'Ufficio Italiano Cambi (UIC) cui l'art. 106 del T.U. assegna funzioni significative in ordine alla collaborazione con il Ministro del Tesoro per la tenuta dell'"Elenco generale" dei soggetti operanti nel settore finanziario.

Lo svolgimento dei controlli della Banca d'Italia è tutelato dalla previsione sanzionatoria contenuta all'art. 144, comma 4 del T.U., che prevede altresì sanzioni per le ipotesi

di ostacolo all'esercizio delle funzioni medesime. Altre sanzioni sono previste all'art. 144, comma 3, ed all'art. 128, comma 2, per ipotesi di violazione delle disposizioni in materia di pubblicità delle condizioni contrattuali.

Il meccanismo sanzionatorio prevede la proposta della Banca d'Italia e l'applicazione della sanzione da parte del Ministro del Tesoro.

L'entrata in vigore del Testo Unico ha opportunamente risolto una questione interpretativa che aveva dato luogo a molti dubbi sotto la vigenza della legge n. 154/1992, vale a dire la sovrapposizione delle disposizioni in tema di trasparenza con le regole dettate dalla legge n. 1/1991 e dai relativi regolamenti attuativi, in tema di rapporti fra clienti ed intermediari.

Già il decreto del Ministro del Tesoro del 24 aprile 1992 (1), all'art. 1, comma 2, aveva precisato che la normativa sulla trasparenza rappresentava una disciplina di carattere generale, integrativa di altre disposizioni specifiche, rivestendo così carattere residuale rispetto agli obblighi principali cui erano tenute singole categorie di operatori. Inoltre un protocollo di intesa firmato dalla Banca d'Italia e dalla Consob nel settembre 1993 (2) aveva risolto la questione dell'autorità competente ad effettuare i controlli sull'osservanza delle regole di pubblicità delle condizioni praticate alla clientela, demandando alla Consob il compito di effettuare tali controlli sulle SIM e le società fiduciarie.

In tale contesto la funzione dell'Organo di Vigilanza è sostanzialmente quella di verificare l'applicazione, da parte dei soggetti sottoposti a controllo, delle disposizioni di livello primario e secondario, in linea con la finalità contenuta nell'art. 5, comma 1 del T.U. e relativa al controllo "... sull'osservanza delle disposizioni in materia creditizia".

Un nuovo e significativo potere di intervento è infine riconosciuto alla Banca d'Italia dall'art. 117, comma 8, del T.U.. L'Organo di Vigilanza può ora prescrivere che determinati contratti o titoli abbiano un certo contenuto tipico; si tratta di un principio non completamente isolato nel Testo Unico, se si pensa ai poteri disciplinari altrove conferiti alla stessa Banca d'Italia in tema di obbligazioni e titoli di deposito (art. 12, commi 5 e 7) e di raccolta di risparmio (art. 11, comma 4) (3).

La disposizione non intende certo limitare l'autonomia privata nell'area dei rapporti contrattuali fra banca e clientela, ma è volta a tutelare "...l'uniformità dei linguaggi normativi...", impedendo che determinati negozi si discostino dal modello indicato dall'Organo di Vigilanza (4); in definitiva la standardizzazione contrattuale finisce per favorire la comparabilità dei servizi offerti, agevolando la scelta del cliente.

Le sanzioni per il possibile scostamento dalla forma standardizzata sono molto forti sul piano civilistico, cioè la nullità dei contratti o titoli difformi, nullità relativa, che può essere fatta valere solo dal cliente ex art. 127, comma 2, del T.U., ma inconsistenti dal punto di vista amministrativo.

Per quanto l'ultima parte della norma in questione faccia espressamente salva la responsabilità della banca o dell'intermediario nei confronti della Banca d'Italia, non si rinvergono nel T.U. norme sanzionatorie direttamente applicabili applicabili a questa violazione.

---

(1) In *G.U.*, n. 126 del 30 maggio 1992.

(2) Cfr. CONSOB, *Bollettino*, settembre 1993, pp. 264-266.

(3) CARRIERO A.M., *Commento all'art. 117 T.U.*, in *Commentario al Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, a cura di Capriglione, Padova, 1994, p.599.

(4) COSTI R., *Op. cit.*, p. 481.

Gli artt. 128, comma 2 e 144, comma 3, prevedono sanzioni solo per i casi di violazione delle regole sulla pubblicità, mentre l'art. 144, comma 1 non ricomprende l'ipotesi in discorso fra quelle sanzionabili.

In definitiva il mancato rispetto delle regole impartite dalla Banca d'Italia ex art. 117, comma 7, rimane privo di specifiche conseguenze sul piano delle sanzioni amministrative.

## **8. Interventi della Banca d'Italia a tutela della concorrenza**

La competenza della Banca d'Italia nel campo della tutela della concorrenza *ex lege* n. 287/1990, conosce vasti poteri autorizzatori e di intervento, che permettono una azione incisiva nei confronti di fenomeni tali da eliminare o ridurre in modo tangibile la concorrenza.

Proprio nell'area delle relazioni fra banche e clientela risulta importante l'iniziativa avviata con provvedimento del 23 novembre 1993 (1), con cui è stata aperta istruttoria, ex art. 14 della legge n. 287/1990, a carico della Associazione Bancaria Italiana per presunti profili di infrazione delle norme in tema di intese vietate dall'art. 2 della legge n. 287/1990, in quanto lesive della concorrenza.

Il procedimento ha come oggetto sia gli accordi interbancari, relativi alle modalità di effettuazione di operazioni ed alla prestazione di servizi, sia le norme bancarie uniformi, rappresentate da condizioni generali di contratto generalmente applicate dalla banche ai rapporti con la propria clientela.

Senza entrare nel merito del provvedimento, in attesa di conoscere fra breve gli esiti dell'istruttoria, è importante sottolineare come la trasparenza e la tutela della concorrenza giochino due ruoli complementari nel garantire la competitività del sistema finanziario.

L'Organo di Vigilanza deve, in un ottica di trasparenza, verificare l'applicazione delle condizioni minime imposte dall'ordinamento al fine di garantire la piena e completa informazione dei consumatori, onde permettere una loro scelta consapevole dell'operatore bancario che offre il miglior servizio. Ma tale capacità di scelta può essere assicurata solo nella misura in cui gli stessi operatori offrano, sul piano delle condizioni economiche e giuridiche, alternative concrete alla clientela e non presentino invece le stesse discipline contrattuali, paralizzando così il potere di scelta che la trasparenza intende rendere effettivo.

Ecco quindi l'importanza delle regole in materia di divieto di intese lesive della concorrenza, cioè di accordi che impongano, per esempio, a tutti gli operatori di utilizzare gli stessi schemi contrattuali, con le medesime clausole, con particolare riguardo alle condizioni economiche o alle altre condizioni che possano rappresentare un elemento discriminante di scelta per l'utente.

## **9. Cliente-risparmiatore e cliente-imprenditore**

La normativa sulla trasparenza si applica indistintamente sia al cliente-risparmiatore, che all'imprenditore che utilizzi i servizi bancari per la propria attività aziendale. Non c'è in sostanza differenza di disciplina a seconda che la controparte contrattuale della banca sia o meno un consumatore.

---

(1) In *Bollettino dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*, 1993, n. 36.



Sul punto si coglie una evidente distanza dalla impostazione tipica di altre discipline.

Si pensi al credito al consumo, la cui regolamentazione, ex art. 121, comma 1, del Testo Unico, concerne i finanziamenti a favore di un consumatore; o ancora alla Direttiva 93/13 Cee del 5 aprile 1993, sulle clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori, il cui campo di applicazione ricomprende, anche qui, i contratti conclusi con un "consumatore", inteso come "... persona fisica che... agisce per fini che non rientrano nel quadro della sua attività professionale".

La scelta legislativa di non differenziare il regime normativo in funzione della natura del cliente può essere esaminata da vari punti di vista. In questa sede, tralasciando le tematiche relative alla tutela del contraente debole ed all'equilibrio delle posizioni contrattuali, rileva la finalità messa in luce poco sopra, cioè la completa informazione della clientela in funzione di una sana, corretta e proficua competizione fra gli operatori, tale da assicurare la concorrenza sul mercato.

Da questo punto di vista il livello di informazione minimo, garantito a tutta la clientela, è strumento efficace a perseguire l'obiettivo della concorrenza in ogni caso, a prescindere dalla eventuale qualifica professionale del cliente. Si può ritenere che l'impresa, contraente tendenzialmente più forte del risparmiatore, possa ottenere dall'intermediario una quantità di informazioni ancora più estesa in ordine alle condizioni contrattuali del rapporto. Si può anche ritenere che essa abbia il potere di vedere riconosciute condizioni più vantaggiose rispetto al risparmiatore, ma in questo caso si entra su un piano ulteriore rispetto a quello della piena conoscenza delle condizioni contrattuali.

In un ottica di promozione della concorrenza l'impresa che intende usufruire dei servizi bancari deve poter effettuare le proprie scelte comparative disponendo di tutte le informazioni necessarie, non differenziandosi sul punto da ogni altro utente.

Non si ritrovano qui le ragioni che hanno invece giustificato un regime informativo particolare per gli operatori qualificati nell'area della intermediazione finanziaria.

Il regolamento Consob disciplinante l'esercizio delle attività di intermediazione mobiliare, approvato con deliberazione 2 luglio 1991, n. 5387, all'art. 13 prevede che nei rapporti fra intermediari e particolari categorie di clienti non si applichino le disposizioni volte a dare informative alla clientela sulla rischiosità di determinate operazioni finanziarie. A titolo di esempio si possono ricordare i contratti uniformi a termine e le operazioni allo scoperto su valori mobiliari di scarsa diffusione ( di cui all'art. 9, commi 5 e 7 del regolamento citato) (1).

L'Autorità di controllo ha presunto che l'operatore professionale fosse pienamente a conoscenza delle peculiari caratteristiche di determinate operazioni e che l'operatività in forme di impiego più rischiose sia uno dei vari risvolti della sua attività. Non appariva cioè necessario quel "surplus" informativo che invece risulta essenziale per mettere in guardia il risparmiatore dalle possibili conseguenze negative collegate alla stipula di determinati contratti.

---

(1) Si veda ora la Deliberazione Consob 9 dicembre 1994, n. 8850, in *G.U.*, 19 dicembre 1994, n. 295, art. 11.

**LA NUOVA DISCIPLINA DEI PRIVILEGI  
NEL FINANZIAMENTO DELL'IMPRESA (1)**

GIUSEPPE CARRIERO

**Sommario:** 1. Premessa. – 2. Struttura dell'istituto – 3. La legislazione  
previgente. – 4. Conseguenze nel finanziamento dell'impresa. – 5. La  
nuova disciplina. – 6. Il problema dell'abrogazione del decreto del 1947 e  
la natura della garanzia.

---

(1) Relazione al convegno "Il nuovo testo unico in materia bancaria". Luiss, Roma, 17 maggio 1994.  
Pubblicato ne le Società, n. 12/1994, p. 1685 ss.



## 1. Premessa

Nel confronto con gli elementi innovativi introdotti dalla recente legislazione in materia bancaria e creditizia, lo spessore giuridico e, soprattutto, culturale della nuova disciplina dei privilegi può apparire, in prima approssimazione, modesto.

Affermazione del modello di banca universale, convergenza tra gli ordinamenti finalizzata a promuovere la parità concorrenziale tra gli operatori nel mercato unico, nuova filosofia della supervisione bancaria, e così via, sul piano dei contenuti; sostanziale delegificazione della materia, sul piano della tecnica legislativa, costituiscono, invero, argomenti di forte richiamo, a fronte dei quali quello oggetto del presente scritto corre seri rischi di candidarsi a trattare materie esoteriche destinate ad una platea di iniziati.

Ciò senza, peraltro, considerare l'impatto sul previgente assetto ordinamentale creditizio sotteso alla cosiddetta despecializzazione funzionale o istituzionale.

L'espressione è certamente inelegante e forse anche equivoca, per lo meno nella misura in cui, riproponendo una sorta di "impresa - funzione o istituzione" all'incontrario, evoca fantasmi di un passato definitivamente esorcizzati dalla disciplina di diritto comunitario, nonché dalla nostra giurisprudenza più recente (1).

Uno tra i più apprezzati studiosi della materia bancaria (2) ha osservato che l'aggettivazione "**funzionale**" evidenzia l'abilitazione della banca al compimento di "ogni altra attività finanziaria" (art. 10 co. 3 d.lgs. 385/1993) oltre a quella bancaria (raccolta di risparmio ed esercizio del credito), compreso quindi anche il credito a medio - lungo termine, mentre la locuzione "**istituzionale**" suppone il superamento della variegata tipologia di enti creditizi in pro della forma giuridica di società per azioni o di società cooperativa per azioni.

Pur apprezzando lo sforzo di sistemazione dommatica innanzi descritto, continuo a dubitare della utilità di aggettivazioni della specie, che potrebbero strumentalmente venire adoperate per rivendicare la sudditanza a finalità *lato sensu* pubbliche della despecializzazione, come d'altronde è stato per la specializzazione cosiddetta "funzionale", senza soluzione di continuità ed, anzi, nell'inconfessato presupposto della relatività storica delle scelte ora adottate.

E, d'altronde, se la banca è un'impresa, non ha bisogno di aggettivazioni di sorta. L'impresa si qualifica da sé. Quando si è provato a farlo, il risultato è consistito nel preordinare la navigazione dei "battelli sul Reno" alla distribuzione degli utili.

Allora, se la formula è, come credo, una sintesi verbale riassuntiva del superamento del vecchio modello di credito ordinario quale contrapposto a quello speciale sul piano

---

(1) Cfr. Cass., 23 maggio 1987, in *Foro it.*, 1987, II, c. 481 e Cass., 7 luglio 1989, in *Banca, borsa etc.*, 1989, II, p. 548. Nell'ambito della sterminata dottrina sul punto si rinvia, per tutti, a G. FERRI, *Imprenditorialità degli enti creditizi: un discorso interrotto?* in *Banca, borsa etc.*, 1982, I, p. 157; G. MOLLE, *La banca impresa pubblica?*, *id.*, 1981, II, p. 385; M. ROMANO, *La parificazione tra operatori bancari pubblici e privati secondo le sezioni unite della Cassazione*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1972, p. 765 ss; G. CAMMARANO, *L'impresa bancaria, ne L'impresa*, Milano, 1985 ante d.p.r. 350 del 1985 di attuazione della direttiva CEE n. 77/780 ed a P. DE VECCHIS, *Natura giuridica dell'attività bancaria*, Roma, 1986, G.M. FLICK, *Il pubblico servizio e l'impresa banca*, in *Riv. soc.* 1988, p. 303 ss; L. DESIDERIO, *Le norme di recepimento della direttiva comunitaria n. 780/77 in materia creditizia*, in *Quaderni di ricerca giuridica della Banca d'Italia*, Roma, 1986, p. 14 ss.; G. CARRIERO, *Attività bancaria, giurisprudenza penale e attuazione della direttiva comunitaria in materia creditizia*, in *Giust. civ.* 1986, II, p. 60 ss. successivamente a tale provvedimento legislativo.

(2) A. NIGRO, *La nuova legge bancaria*, in *Dir. banc.*, 1993, p. 507.

soggettivo ed oggettivo, vale la pena utilizzarla senza richiami ad alcuna forma di istituzionalismo. Se è altro, va posta fin da subito in risalto la sua irrimediabile inconciliabilità con la natura imprenditoriale dell'attività bancaria.

Detto questo, la rilevanza marginale della nuova disciplina dei privilegi in tale contesto rappresenta, tuttavia, solo una prima, superficiale impressione, subito smentita tanto dall'importanza **strumentale** della disciplina stessa rispetto ai più generali obiettivi fissati dalla nuova legge bancaria, quanto dalle possibilità che la razionalizzazione di questa materia, operata dal testo unico di cui al d.lgs. 385/1993, schiude all'impresa in termini di crescita economica e di efficienza. Sicchè, nel *big bang* intervenuto in materia bancaria, prendendo a prestito un'espressione di grande uso nel mercato borsistico, l'art. 46 del testo unico riveste un ruolo di rilievo sotto entrambi i versanti considerati. Alla precipua dimostrazione del perchè e del come ciò avvenga sono dedicate le pagine che seguono.

Onde cogliere il senso della novità legislativa, occorrerà peraltro pregiudizialmente intrattenersi sulla disciplina o, meglio, sulla non disciplina dell'istituto ante d.lgs. 385/1993.

## 2. Struttura dell'istituto

È noto che, nell'ambito dei diritti reali di garanzia, i privilegi costituiscono espressione di crediti che non vengono in considerazione per la data o per l'accordo delle parti a favorirli rispetto ad altri crediti, ma per la particolare causa, la regola essendo che il credito "quando abbia operato per l'utilità comune dei creditori, debba essere privilegiato" (1). Di tale principio rappresentano puntuale espressione l'art. 2095 del *code civil* napoleonico, in cui il privilegio viene qualificato come "un diritto che la qualità del credito attribuisce ad un creditore di essere preferito agli altri creditori, anche ipotecari", l'art. 1952 del vecchio codice civile del 1865 e l'art. 2745 del codice civile vigente che, pur non fornendo dell'istituto una definizione diretta, precisa che "il privilegio è accordato dalla legge in considerazione della causa del credito". Sicchè i privilegi, che insieme al pegno ed all'ipoteca costituiscono cause legittime di prelazione (cfr. art. 2741, co. 2, cod. civ.), si diversificano da questi altri diritti reali di garanzia proprio per l'anzidetta loro particolare natura, non riconducibile all'autonomia dei privati.

Nè tragga, al riguardo, in inganno la circostanza che "la costituzione del privilegio può tuttavia dalla legge essere subordinata alla convenzione delle parti" (art. 2745 cit.). Come invero è stato più volte chiarito dalla Suprema Corte, i cosiddetti privilegi convenzionali, così come tutti i privilegi, soggiacciono al principio secondo cui, nelle ipotesi tassative in cui sono ammessi, hanno quale unica fonte quella legislativa, "poichè l'accordo delle parti funge soltanto da condizione che rende operante la sola ed esclusiva volontà della legge" (2).

Di fatto, peraltro, la cennata apertura, insieme soprattutto alla possibilità di subordinare la costituzione dei privilegi "a particolari forme di pubblicità", ha gradualmente condotto al sostanziale snaturamento dell'istituto, più volte evidenziato dalla dottrina civilistica.

---

(1) Così G. TUCCI, *I privilegi*, in *Trattato di diritto privato* diretto da P. RESCIGNO, Torino, 1985, p.452.

(2) Principio consolidato in giurisprudenza. V., in tal senso, per tutte, Cass. 24 giugno 1950, n. 1986, in *Foro it.*, *Rep.* 1950, voce *Privilegio*, n. 7; 14 novembre 1973, n. 3025, *id.*, *Rep.* 1973, voce *Credito agrario*, n. 5; 10 marzo 1980, n. 1584, *id.*, 1980, I, c. 2543.

In realtà, il carattere ambiguo dell'art. 2745 è di tutta evidenza: la prima parte della norma identifica l'essenza dell'istituto nella valutazione sociale della causa del credito, la quale legittima tanto la deroga alla *par condicio*, quanto l'ordine di priorità di questo credito rispetto agli altri. La seconda parte smentisce espressamente tutto ciò. Infatti, "quando... la convenzione... e lo strumento pubblicitario diventano momenti essenziali del processo di costituzione della garanzia e l'ordine di priorità non è più stabilito dal legislatore, ma dipende dall'adempimento degli oneri pubblicitari, la rigorosa distinzione operata dal diritto codificato viene meno, poichè quei privilegi ai quali si riferisce l'art. 2745, secondo comma, risultano eterogenei a quelli indicati nel 1° comma ed omogenei invece alla figura dell'ipoteca", essendo noto che "nei casi in cui i privilegi sono condizionati a determinate forme di pubblicità, l'ordine di priorità non è più regolato *ex causa*, cioè secondo la qualità dei crediti, ma secondo il meccanismo pubblicitario" (1).

Ciò ha condotto alla ingiustificata proliferazione di questi diritti di garanzia, frutto di un particolarismo legislativo ad estensione progressiva, bene sintetizzata dalla vicenda dei privilegi a tutela dei crediti speciali.

### 3. La legislazione previgente

La "madre di tutti i privilegi speciali" nel settore considerato è la norma contenuta nell'art. 3 del d.l.C.p.S. 1° ottobre 1947, n. 1075, modificativa dell'art. 7 del precedente d.l. 1 novembre 1944, n. 367, avente ad oggetto provvidenze per agevolare il riassetto della vita civile e la ripresa economica della nazione.

Tale ultimo decreto autorizza il ministro del tesoro a concedere ad istituti di credito di diritto pubblico, nonchè ad enti di diritto pubblico esercenti il credito mobiliare, la garanzia sussidiaria dello Stato per anticipazioni da concedere ad imprese industriali "interessanti in modo specifico il riassetto della vita civile e la ripresa economica dei territori liberati" (art. 2).

Il credito derivante dal finanziamento ha, con formulazione amplissima, "privilegio sugli **immobili**, sugli **impianti**, sulle **concessioni**, comprese quelle minerarie.... e su **ogni loro pertinenza**, sui **brevetti** di invenzione industriale, sui **macchinari ed utensili** dell'azienda finanziaria, comunque destinati al suo funzionamento ed esercizio, nonchè sulle **somme dovute** all'azienda stessa **dallo Stato** per il risarcimento dei danni di guerra" (art. 7, co. 1).

È prevista una particolare forma di pubblicità, consistente nell'annotazione, dietro richiesta dell'istituto o ente finanziatore, in un apposito registro presso gli uffici dei registri immobiliari, relativamente al privilegio sugli immobili; in quello contemplato dall'art. 1524 del codice civile (in tema di vendita con patto di riservato dominio) presso la cancelleria del Tribunale per il privilegio su beni mobili; nel registro dei brevetti per il relativo diritto di garanzia. Ciò consente di disciplinare in termini affatto peculiari l'efficacia dei privilegi in parola e la loro opponibilità ai terzi, visto che, esperite tali formalità, essi sono preferiti ad ogni altro titolo di prelazione da qualunque causa derivante, ad eccezione del privilegio per le spese di giustizia, ma non prevalgono sui diritti di prelazione derivanti da privilegi, pegni o ipoteche preesistenti alle annotazioni.

---

(1) L'inciso appartiene a G. TUCCI, *I privilegi*, cit., p. 463.

Tracciato il solco, la successiva legislazione tre volte speciale (speciali sono infatti la legge, il credito ed il privilegio) ha avuto buon gioco ad estendere la prelazione così strutturata a fattispecie di finanziamenti le più varie, difficilmente riconducibili ad unità quanto a causa del credito ed a fisionomia dell'intervento.

La enunciazione in questa sede di tali leggi risulterebbe verosimilmente incompleta e probabilmente inutile. Incompleta perchè il diluvio di norme speciali è, nei diversi settori considerati, di tale entità da sovrastare le limitate forze del sottoscritto. Inutile sia perchè questa analisi, almeno con riferimento alle leggi di maggior rilievo, è già stata svolta da una apprezzata dottrina giuridica, alla quale non può che farsi qui rinvio (1), sia soprattutto perchè dopo l'entrata in vigore del testo unico sul credito risulta abbondantemente superata.

Detto questo, non può peraltro essere del tutto omessa la disamina delle principali "tecnicità" utilizzate dal legislatore in sede di rinvio al decreto del 1947, segnatamente al fine di valutare le principali problematiche giuridiche sottese a detta impostazione.

Appuntando, a tale riguardo, l'attenzione a fattispecie di credito speciale all'industria, vengono in considerazione: il decreto 8 maggio 1946, n. 449 in tema di finanziamenti da parte dell'I.M.I. alle imprese industriali, che estende a tali ipotesi il privilegio contemplato dall'art. 7 d.l.C.p.S. 1075/1947; la l. 29 dicembre 1948, n. 1482 sull'industrializzazione dell'Italia meridionale e insulare, che prevede l'estensione del cennato privilegio alle operazioni effettuate dalle Sezioni di credito industriale dei Banchi di Napoli, Sicilia e Sardegna; e, soprattutto, l'art. 15 della l. 11 aprile 1953, n. 298 che, in tema di finanziamento a medio termine alle piccole e medie industrie sempre nell'Italia meridionale ed insulare da parte dell'Istituto per lo sviluppo economico dell'Italia meridionale (Isveimer), dell'Istituto regionale per il finanziamento alle medie e piccole industrie in Sicilia (Irfis) e del Credito industriale sardo (Cis), richiama il privilegio del più volte citato decreto del 1947, accentuandone tuttavia la natura convenzionale e, soprattutto, circoscrivendone l'oggetto.

Il richiamo di quest'ultimo testo legislativo, ora espressamente abrogato dal decreto 385/1993, evoca una importante vicenda giudiziaria in tema di estensione del diritto di garanzia, emblematica dell'anzidetta frammentazione legislativa.

La questione, per quanto ci occupa, verteva proprio sul contenuto e sulla natura del rinvio. Abbiamo visto come l'art. 7 del decreto n. 1075 del 1947, nell'individuare le categorie di beni oggetto della garanzia, configura la causa della prelazione come un privilegio speciale quanto a disciplina, ma di fatto estende tale privilegio a tutti i beni aziendali componenti il capitale fisso dell'impresa. La circostanza che, a fronte di ciò, l'art. 15 l. 298/1953 dispone (*rectius*, disponeva) che "a garanzia delle operazioni di cui alle lett. a) e b) dell'articolo precedente, gli Istituti...possono convenire la costituzione di privilegi su **impianti e macchinari** a norma del decreto legislativo 1° ottobre 1947, n. 1075" rileva nel senso che la possibile estensione del privilegio convenzionale è la stessa del decreto o quella, più circoscritta, che si ricava dal tenore letterale della norma?

---

(1) Principalmente, D. LA ROCCA, *Credito speciale e credito agevolato: profili istituzionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1983, p. 113 ss.; F.P. PUGLIESE, *Il governo dell'industria tramite incentivi*, in F. MERUSI (a cura di), *La legislazione economica italiana dalla fine della guerra al primo programma economico*, Milano, 1974, p. 171 ss.; V. PONTOLILLO, *Il sistema di credito speciale in Italia*, Bologna, 1980, p. 84 ss.; G. TUCCI, *I privilegi*, cit. p. 546 ss.

La Suprema Corte, con la sentenza del 10 marzo 1980, n. 1584 (1) conclude che “il richiamo fatto dal citato art. 15 al decreto del 1947 non giustifica l’opinione secondo cui il privilegio previsto dal detto articolo avrebbe la stessa estensione oggettiva di quello previsto dalla norma richiamata: ciò perchè il richiamo non è generico ed onnicomprensivo, ma è preceduto.... dalla indicazione dell’oggetto del privilegio..., ed ha quindi la sola funzione di rendere applicabili al privilegio previsto dalla stessa legge le molteplici modalità e formalità previste dalla norma richiamata, nonchè il grado da questa attribuito”.

Tale orientamento è, nella sostanza, condiviso dalla dottrina con ulteriori argomenti a sostegno, quale, ad esempio, quello che se alla locuzione “impianti” di cui al cennato art. 15 fosse stata conferita valenza esegetica tale da poter ricomprendere l’intero stabilimento, “il successivo riferimento ai macchinari risulterebbe del tutto privo di significato nell’economia del testo legislativo” (2).

È evidente come, a prescindere dalla condivisibilità o no della soluzione prescelta, la richiamata vicenda assuma valore paradigmatico riguardo al confuso progressivo affermarsi, ad opera della legislazione speciale, di garanzie mobiliari senza spossessamento sui beni aziendali al di fuori delle tradizionali componenti dell’istituto del privilegio. Siffatta tendenza abbraccia, in maniera del tutto episodica ed occasionale, comparti di attività economiche tra loro fondamentalmente diversi quanto a caratteristiche e finalità, attraversando così orizzontalmente i crediti speciali al commercio e quelli all’artigianato, i crediti agevolati e quelli alla cooperazione, da un lato, categorie di beni non omogenee, dall’altro. Da ciò il convincimento, espresso da una dottrina qualificata, che “in tal modo, il particolarismo legislativo celebra i suoi fasti con risultati negativi (sul piano della certezza del diritto) sin troppo evidenti, e senza che precise ragioni di funzionalità del sistema ne giustifichino l’esistenza” (3).

#### 4. Conseguenze nel finanziamento dell’impresa

Non meno rilevanti risultano le conseguenze dell’anzidetta asistematicità legislativa sotto il versante dell’efficienza economica.

Sono note le differenze del nostro ordinamento rispetto a quelli di altri paesi a struttura industriale avanzata quanto a fisionomia e ad operatività delle cause di prelazione. In particolare, a fronte del crescente bisogno da parte dell’impresa di poter disporre di mezzi di finanziamento concedendo in garanzia beni organizzati nella relativa azienda (impianti, attrezzi di lavoro, scorte etc.), la realtà giuridica italiana fa registrare da sempre la sostanziale elusione di questo problema in ragione del principio codificato che vuole il pegno costituirsi esclusivamente con la consegna al creditore della cosa o del documento che ne conferisce l’esclusiva disponibilità (art. 2786 cod. civ.). E ciò sebbene fin dagli anni trenta la dottrina civilistica più avvertita evidenziasse “il problema della attuabilità di una garanzia mobiliare che conservi nel debitore il possesso della cosa pignorata” (4).

---

(1) In *Foro it.*, 1980, I, c. 2528 ss. con nota di G. TUCCI, *Il particolarismo legislativo del privilegio industriale*.

(2) Così G. TUCCI, *Il particolarismo*, cit. c. 2541.

(3) Ancora G. TUCCI, op. e col. ult. cit.

(4) Il riferimento nel testo è a C. MAIORCA, *Il pegno di cosa futura e il pegno di cosa altrui*, Milano, 1938, p. 58.



Uniche e sole eccezioni a siffatto principio sono rappresentate dalla disciplina dei beni mobili iscritti in pubblici registri (cfr. art. 2810 cod. civ.), dall'art. 1849 del codice civile in tema di anticipazione bancaria, che prevede che l'anticipato, previo rimborso proporzionale della somma dovuta, possa ritirare anche solo una parte delle merci, in deroga al principio dell'infrazionabilità del pegno sancito dall'art. 2799 cod. civ., e, da ultimo, dalla legge 24 luglio 1985, n. 401 in tema di costituzione del pegno sui prosciutti a denominazione d'origine controllata.

L'attenzione che quest'ultima legge ha suscitato nella dottrina giuridica testimonia della dimensione e dell'importanza sottesa all'introduzione della figura di un pegno senza spossessamento (1). Ciò ancorchè non poche difficoltà abbia personalmente incontrato nell'illustrare, nel corso di un seminario di lavoro, a rappresentanti di una tra le più autorevoli agenzie di *rating* statunitense perchè i prosciutti (seppure doc) debbano, in Italia, godere di un trattamento più favorevole rispetto a tecniche finanziarie di cartolarizzazione con conversione dei crediti in titoli garantiti, tese alla realizzazione di un'*asset backed security*.

Alle corte: mentre altrove l'adeguamento ai fenomeni economici delle cause di prelazione, con conseguenti deroghe al principio di *par condicio*, è avvenuto per il tramite di interventi legislativi *ad hoc*, ovvero, più di frequente, grazie al riconoscimento da parte della dottrina e della giurisprudenza di contratti strutturalmente concepiti con effetti traslativi, ma funzionalmente impiegati con scopi di garanzia (2), da noi l'erosione del principio del concorso tra i creditori è avvenuto in via, per così dire, obliqua, mediante cioè un intervento legislativo volto, per lo più, a creare sempre nuove, ma sempre particolari e limitate ipotesi di privilegi.

La via intrapresa è tuttavia, per parecchi aspetti, molto simile ad un vicolo cieco perchè la sottostante opzione di politica del diritto, ammesso che vi sia, ha il fiato indubbiamente corto.

Si è innanzi fatta menzione dei deleteri aspetti determinati dalla proliferazione dei privilegi sotto il versante della funzionalità degli istituti tesi a soddisfare le esigenze dei creditori.

Ora, se ciò fosse avvenuto a fronte della emersione di una nuova causa del credito avente portata generale tale da legittimarne, sotto il profilo economico - sociale, la preferenza rispetto agli altri, forse il purista avrebbe potuto eccepire la diversità di questa nuova figura rispetto a quelle tradizionalmente sussunte nell'istituto del privilegio. Di certo, non avrebbe potuto contestarne la funzionalità sotto il versante dell'efficienza economica, viste le potenzialità sottese a questa formula di garanzia senza spossessamento.

---

(1) Cfr. A. FONTANA, *Pegno senza spossessamento: ancora qualche riflessione sulla legge 24 luglio 1985, n. 401*, in *Quadrimestre*, 1991, p. 60 ss; M. COSTANTINO e A. JANNARELLI, *Le nuove leggi civili commentate*, 1986, p. 542 ss; A. CAPALDO, *Osservazioni su un'ipotesi legislativa di pegno senza spossessamento*, in *Dir. banc.*, 1987, I. p. 455 ss.

Piace peraltro rammentare che, sotto il versante degli effetti economici, o, per dirla con A.M. POLINSKY (v. *Un'introduzione all'analisi economica del diritto*, Roma - Bologna, 1992 p. 97 ss.) dei "costi di applicazione della legge", un'analisi promossa dalla Banca d'Italia evidenziava, fin dall'inizio degli anni '80, i guasti imputabili alla staticità della nostra legislazione. V., sul punto, P. CIOCCA - A.M. GIANNONI - C. NANNI, *Per un'analisi della "mobilità" sul mercato degli impieghi bancari (1979 - 80)*, in *Temi di discussione del Servizio Studi della Banca d'Italia*, Roma, n. 9/1981.

(2) V., sul punto, oltre a G. TUCCI, *I privilegi*, cit., p. 460, G. PIEPOLI, *Garanzie delle merci e spossessamento*, Napoli, 1980, pp. 69 ss; E. GABRIELLI, *Il pegno anomalo*, Padova, 1990, p.p. 181 ss.

Così non è stato, atteso che la logica di particolarismo legislativo, nel provocare la frammentazione del privilegio sotto il versante soggettivo, sotto quello oggettivo, sotto quello del settore di destinazione del credito, nonché dei beneficiari, ha impedito il riconoscimento di una causa unitaria di legittimazione della garanzia e, con esso, la individuazione di una via italiana al finanziamento dell'impresa con garanzia sui relativi beni o diritti.

## 5. La nuova disciplina

La razionalizzazione del sistema dei crediti speciali rappresenta una tra le novità di maggior interesse della nuova legge bancaria (vale la pena di iniziare a definirla così) introdotta dal decreto legislativo n. 385 del 1° settembre 1993.

Imponendosi col mutuo riconoscimento della lista di attività allegata alla seconda direttiva banche, a rischio altrimenti di clamorosi autogol sotto il versante concorrenziale, l'abbandono della rigida distinzione tra aziende di credito ordinario ed istituti di credito speciale in pro di una accezione di banca per così dire "universale", il legislatore ha opportunamente provveduto a ridefinire in termini unitari la disciplina della materia in rassegna, dettando, al Capo VI, norme relative a particolari operazioni di credito.

Come è stato opportunamente osservato, "si è in tal modo superata una segmentazione divenuta ormai anacronistica, per prevedere unicamente una particolare disciplina del credito fondiario, del credito alle opere pubbliche, del credito agrario e del credito peschereccio, configurando inoltre un unico privilegio speciale convenzionale a tutela di tutti i finanziamenti a medio e lungo termine; privilegio richiamato peraltro espressamente a tutela del credito alle opere pubbliche, del credito agrario e del credito peschereccio" (1).

Della norma generale in tema di privilegi contenuta nell'art. 46 t.u. tratteremo subito appresso.

Vale intanto la pena considerare che del coacervo di disposizioni che, nei diversi comparti di crediti speciali, richiamavano in termini tra loro disomogenei ed asimmetrici il privilegio su categorie di beni le più varie, non v'è più traccia. Nella corretta proposizione di un rapporto tra regola e sua eccezione, sono invece ora presenti una fattispecie generale che disciplina l'istituto alla ricorrenza dei presupposti ivi contemplati (appunto l'art. 46), e due disposizioni, rispettivamente l'art. 42, terzo comma, e 44, primo comma, che espressamente prevedono la possibilità che quei finanziamenti vengano assistiti dal privilegio convenzionale ancorché, per la qualità del beneficiario, ovvero per la tipologia e la durata del finanziamento, ovvero ancora per la categoria di beni, la norma generale possa non essere integrata in tutti i suoi elementi costitutivi.

In tal guisa, nel primo caso, definito il credito alle opere pubbliche come quello avente ad oggetto "la concessione, da parte di banche, a favore di soggetti pubblici o privati, di finanziamenti destinati alla realizzazione di opere pubbliche o di impianti di pubblica utilità", il terzo comma dell'art. 42 "in piena coerenza con la dimensione privatistica dell'atti-

---

(1) G. TUCCI, *Le norme per l'esercizio di particolari operazioni di credito: - la nuova disciplina dei privilegi nel finanziamento alle imprese - le conseguenze del nuovo sistema di garanzie sull'attività bancaria*, dattiloscritto in corso di stampa, p. 5. Id., *Le norme per l'esercizio di particolari operazioni di credito: la nuova disciplina dei privilegi nel finanziamento alle imprese*, in *Banca, impresa e società*, 1993, p. 303 ss.

vità di finanziamento...modifica radicalmente l'art. 10, co. 4, della legge 175/1991, nel senso che i finanziamenti in questione non dovranno più essere garantiti necessariamente da una o più delle garanzie indicate dal legislatore, ma potranno essere assistiti dal privilegio previsto dal successivo art. 46 a tutela dei finanziamenti alle imprese. In tal modo il nuovo privilegio convenzionale sostituisce il privilegio previsto nel co. 5 del già citato art. 10 della legge 175/1991 che, in considerazione della particolare specialità dell'attività di finanziamento, veniva collocato, nell'ambito dei privilegi immobiliari, subito dopo il n. 5 dell'art. 2780 cod. civ., cioè subito dopo i crediti per l'imposta comunale sull'incremento di valore dell'immobile." (1).

Per il credito agrario ed il credito peschereccio, il cennato rapporto di eccezione della norma dell'art. 44, co. 1, rispetto alla regola generale dell'art. 46 è ancora più evidente, ove si considerino tanto la qualità soggettiva del destinatario del finanziamento, che può non essere un'impresa, quanto la circostanza che possono venire in considerazione finanziamenti anche a breve termine.

Vale piuttosto la pena considerare che, venuta meno, in ragione del nuovo modello di banca universale, la distinzione tra credito speciale di esercizio e conduzione, da un lato, e credito di miglioramento, dall'altro, risulta conseguentemente abrogata la norma dell'art. 2766 del codice civile, la quale assegnava autonoma evidenza al privilegio legale ed a quello convenzionale per i diversi finanziamenti, nonché la disposizione di cui all'art. 2778 cod. civ., limitatamente ai nn. 3) e 9) quanto all'ordine dei privilegi per i crediti degli istituti esercenti il credito agrario.

Detto questo, l'art. 46, al suo primo comma, introduce una disciplina unitaria del privilegio alla ricorrenza dei seguenti presupposti.

Deve, in primo luogo, venire in considerazione un'ipotesi di erogazione del credito **a medio e lungo termine**, e cioè, ricorrendo ai noti dati temporali che identificano siffatti impieghi, finanziamenti con durata superiore a dodici o a diciotto mesi. E' importante sottolineare come il legislatore, coerentemente del resto agli obiettivi comunemente definiti di despecializzazione, eviti ogni riferimento alla già equivoca nozione di "crediti speciali" onde qualificare la fattispecie, cosa questa che avrebbe sicuramente ingenerato perplessità ermeneutiche di rilievo, dal momento che numerosi sono i casi di crediti sicuramente speciali con durata inferiore ai dodici o diciotto mesi, mentre non mancano ipotesi di finanziamento a medio termine che nessuno ritiene di poter qualificare come crediti speciali.

Sul piano dei requisiti soggettivi, il finanziamento di che trattasi può godere della tutela privilegiata a condizione che ad erogarlo sia una **banca** e a beneficiarne sia un'**impresa**.

Venuta meno la distinzione tra aziende ed istituti di credito e ricondotta soprattutto ad unità la ripartizione tra categorie di aziende di credito pubbliche e private, il particolarismo che, sul versante dei soggetti, caratterizzava, come si è visto, la legislazione speciale sui privilegi, viene definitivamente a cadere. Non più invero l'appartenenza del finanziatore ad una famiglia di soggetti pubblici legittima la possibilità di fruire del privilegio, ma solo la circostanza che – ricorrendo gli altri presupposti – questi si qualifichi come banca, e cioè come impresa che, in veste societaria, è abilitata a svolgere l'attività riservata di raccolta del risparmio tra il pubblico ed esercizio del credito.

L'aspetto di maggior rilievo della norma in parola risiede, tuttavia, nella circostanza che l'unica e sola ragione idonea a giustificare la deroga al principio della *par condicio*

---

(1) G. TUCCI, p. 12 del dattiloscritto cit.

è costituita dall'essere il credito destinato a finanziare l'impresa, riteniamo tanto nella veste di persona fisica, quanto in quella di persona giuridica. Qui il cerchio si chiude davvero, restituendosi a questo privilegio speciale, sul piano strutturale, una causa unitaria, intesa come precipua funzione economico - sociale del credito.

La valutazione della norma si sposta, conseguentemente, dal piano della coerenza con le categorie dommatiche del diritto dei privati, a quello della rispondenza ai principi generali dell'ordinamento, segnatamente in tema di tutela dell'iniziativa economica privata e suoi limiti. Ma, su ciò, oltre che estremamente difficile, il discorso si fa scivoloso e trascende forse le competenze del sottoscritto, sicuramente a maggior agio con variabili per così dire microeconomiche che costituzionali. Basti averlo qui evocato al solo fine di chiarire i termini del problema.

Fermo tale *caveat*, non può, tuttavia, omettersi di considerare come, per il tramite della disposizione in rassegna, venga in realtà introdotta nell'ordinamento giuridico una sorta di garanzia convenzionale non possessoria, avente valenza generale, per i finanziamenti a medio e lungo termine, idonea a sopperire alle deficienze ed ai ritardi prima lamentati con riferimento all'accesso al credito da parte dell'impresa. Le categorie di beni oggetto del possibile privilegio, da un lato, il regime pubblicitario, dall'altro, consentono, come meglio si vedrà più avanti, di realizzare infatti l'atteso adeguamento delle nostre strutture giuridiche a quelle di altri paesi ad economia avanzata *in parte qua* e, con esse, la rimozione di cause limitative alla concorrenza dell'impresa italiana con quelle di altri Stati. Ciò non pare decisamente poco ai fini del giudizio valutativo innanzi richiamato.

Si diceva, ritornando all'esegesi della norma, che il privilegio era, nella originaria versione del d. lgs. n. 385/1993, sempre e solo convenzionale, cioè subordinato per la sua costituzione ed opponibilità, alla convenzione delle parti ed a particolari forme di pubblicità.

In realtà, la norma dell'art. 44, nella sua iniziale formulazione, non ha spiegato effetti di sorta, essendo stata integralmente sostituita – con la medesima decorrenza del 1 gennaio 1994 – dall'art. 1, co. 1, d.l. 4 gennaio 1994, n. 1 (convertito dalla l. n. 135 del 17 febbraio 1994), che ha reintrodotto, per il credito agrario, fattispecie di privilegio legale.

E, d'altronde, già altrove (1) manifestavo difficoltà concettuali ad individuare partitamente i beni oggetto di una forma di privilegio convenzionale relativo, ad esempio, a frutti pendenti, laddove la previgente disposizione prevedeva dovessero, in convenzione, venire “esattamente descritti i beni e i crediti sui quali il privilegio viene costituito, la banca creditrice, il debitore ed il soggetto che ha concesso il privilegio, l'ammontare e le condizioni del finanziamento, nonché la somma di denaro per la quale il privilegio viene assunto”.

Di rilievo la delimitazione dell'oggetto dei privilegi operato dall'art. 46. Il riferimento ai soli beni mobili non iscritti in pubblici registri consente invero di escludere l'estensione della garanzia sia agli immobili che ai brevetti. Dalla specificazione di cui alle lettere da a) a c), si ricava che “l'elenco dei beni ..presi in considerazione dimostra la possibilità di rendere omogenea la disciplina della garanzia non possessoria sui beni produttivi sia che si tratti di impresa agricola, sia che si tratti di impresa commerciale in senso ampio, una volta superato il principio della monosettorialità dell'ente erogatore” (2).

---

(1) Precisamente nella relazione al Convegno *Il nuovo testo unico sulla normativa bancaria*, Palermo, 3 dicembre 1993.

(2) G. TUCCI, cit. p. 22 del dattiloscritto.

Decisamente innovativa è poi la lettera d) della norma, nella parte in cui ricomprende nel possibile oggetto del privilegio “i crediti, anche futuri, derivanti dalla vendita dei beni indicati nelle lettere precedenti”. Come è già stato osservato in dottrina, “tale estensione è stata resa possibile dalla particolare forma di pubblicità adottata... nel successivo co. 3 della stessa norma”(1), che subordina l’opponibilità ai terzi del privilegio alla trascrizione nel registro di cui all’art. 1524, secondo comma, cod. civ. dell’atto dal quale il privilegio risulta. Il registro è, all’evidenza, lo stesso previsto per l’opponibilità ai terzi della vendita con riserva di proprietà. Della costituzione del privilegio è inoltre dato avviso mediante pubblicazione nel foglio degli annunci legali.

Generalizzando la scelta adottata dalla legislazione speciale sul credito industriale, al privilegio viene, dal quarto comma della disposizione in esame, attribuito il grado indicato dall’art. 2777, ult. co., cod. civ.. Pertanto, esso risulta posposto unicamente al privilegio per le spese di giustizia ed a quelli per retribuzioni, provvigioni etc., indicati nell’art. 2751 bis cod. civ.

Infine, ai sensi del quinto comma, il privilegio può essere esercitato anche nei confronti dei terzi che abbiano acquistato diritti sui beni che sono oggetto dello stesso dopo la trascrizione sul registro precedentemente indicato. Unico limite all’opponibilità del privilegio rispetto ai terzi risiede nell’art. 1153 del codice civile che disciplina gli effetti dell’acquisto *a non domino*, norma questa che indubbiamente non poteva non essere richiamata rispetto ad una garanzia potenzialmente estensibile al complesso dei beni mobili aziendali.

## 6. Il problema dell’abrogazione del decreto del 1947 e la natura della garanzia

Questa la norma, la filosofia sottostante ed i suoi effetti sul versante sistematico e su quello più marcatamente economico.

Nella dichiarata consapevolezza che la chiave di lettura innanzi offerta sconta tutte le approssimazioni ed i limiti naturalmente insiti in ogni primo tentativo di analisi di rilevanti novità legislative che calamiteranno l’attenzione della letteratura giuridica nei tempi a venire, questo scritto potrebbe chiudersi qui.

Sia tuttavia concesso di richiamare, in termini peraltro problematici, l’attenzione su due questioni di rilievo sottese alla nuova sistemazione della materia, di ordine interpretativo la prima, classificatoria la seconda, e di provare a fornire delle risposte.

È stato precisato che l’art. 46 del testo unico detta una nuova disciplina del privilegio nell’ambito dei finanziamenti all’impresa, modificando così in termini strutturali il privilegiato sistema che aveva il suo perno nel decreto n. 1075 del 1° ottobre 1947. Peraltro, nel meticoloso elenco delle norme abrogate dal testo unico, contenuto nell’art. 161, mentre compare espressamente, ad esempio, la legge 298 del 1953 che, si ricorderà, all’art. 15 prevedeva il privilegio convenzionale per i crediti degli istituti speciali derivanti da finanziamento a medio termine alle medie e piccole industrie nell’Italia meridionale ed insulare, non v’è traccia del decreto 1075/1947.

Se è fuori di dubbio che l’abrogazione della l. 298/1953 discende direttamente dal nuovo assetto fornito al sistema creditizio in tema di despecializzazione, perchè non risulta espressamente abrogato anche il decreto del 1947?

---

(1) Ancora G. TUCCI, cit., p. 23.

Intanto, occorre rammentare preliminarmente che, in aggiunta all'abrogazione espressa, l'art. 161 del testo unico proclama, al quarto comma, abrogata "ogni altra disposizione incompatibile con il presente decreto legislativo".

Sono note le difficoltà fisiologicamente insite in ogni tentativo di decodificare formulazioni siffatte (1). In particolare, onde pervenire ad un giudizio di abrogazione per incompatibilità, occorre prodromicamente valutare se la norma che si assume abrogata sia o no in grado di svolgere una qualche funzione nell'ambito dell'ordinamento giuridico, non in contrasto con la nuova disciplina.

Ora, se è certo che, a seguito della nuova legge bancaria, il previgente sistema del credito speciale è stato riformato dalle fondamenta, non altrettanto è avvenuto per il credito agevolato. Non a caso, la l. 25 luglio 1952, n. 949 risulta abrogata solo parzialmente.

L'abrogazione riguarda, nella sostanza, le parti di questa legge incompatibili col superamento del vecchio modello credito ordinario - credito speciale.

Da ciò discende che le operazioni di credito agevolato, innanzi soggettivamente riservate ai soli istituti nominativamente previsti dalle singole leggi speciali, possono ora essere effettuate da qualsiasi banca, restando per il resto assoggettate alle discipline legislative di riferimento (cfr. art. 47 t.u.).

Se è vero ciò, ne consegue, riguardo all'argomento che ci occupa, che non essendo stato, se non per la parte in contrasto con il modello di banca universale, riformato il credito agevolato, è ben possibile che in talune norme di leggi speciali in materia possa farsi riferimento a fattispecie di privilegio legale costituito e strutturato nelle forme del decreto 1075/1947, che in questo senso sarebbe dunque destinato a sopravvivere.

Al di fuori di tali circoscritte finalità, il decreto in parola appare peraltro decisamente incompatibile con la nuova disciplina del privilegio e, dunque, passibile del giudizio di abrogazione per incompatibilità.

Venendo, da ultimo, al problema classificatorio, si tratta di verificare se il nuovo istituto introdotto dal testo unico non simuli giuridicamente una fattispecie di ipoteca mobiliare. E, a tale riguardo, la questione appare decisamente complessa ove solo si consideri la ricorrenza di almeno un elemento riconducibile alla più generale disciplina legale dell'ipoteca, quale l'adozione di criteri iscrizionali da cui far discendere l'opponibilità della garanzia rispetto ai terzi.

Sede ed obiettivi di questo scritto non consentono certo un'esaustiva disamina della problematica, di rilevante interesse sotto profili di diritto civile. L'impressione è tuttavia che, nella valutazione delle caratteristiche tipologiche della nuova figura, prevalenti siano quelle del privilegio speciale rispetto all'ipoteca mobiliare.

Ciò non tanto per un fatto semantico, visto che la terminologia usata dal legislatore non sembra, di per sè, possedere un valore decisivo in tema di garanzie reali (2), quanto perchè, da un lato, al nuovo istituto non pare potersi applicare, in tutti i suoi aspetti, la rigi-

---

(1) La valenza e gli effetti di siffatta "clausola-parafulmine" sono per lo più ignoti al legislatore. Quali siano le norme abrogate "passa comprensibilmente sotto silenzio". Sicchè "nulla può documentare la desolazione della situazione attuale meglio di questa schiettissima confessione del legislatore: non poter egli più abbracciare con lo sguardo il proprio campo di attività". Sul punto si rinvia al classico *Crisi dell'informazione giuridica ed elaborazione automatica dei dati*, di S. SIMITIS, Milano, 1977, alla quale opera fondamentale appartengono (p. 17) gli incisi virgolettati.

(2) V., a tale riguardo, la dettagliata ricerca di A. FONTANA, *Pegno senza spossessamento etc.*, cit. n. 66 sub p. 94.

da disciplina di diritto comune prevista per l'ipoteca e, dall'altro, soprattutto perchè l'elemento causale, affatto estraneo alla figura dell'ipoteca, la fa invece qui da padrone.

Invero, come si è detto, intanto questa garanzia ha ragione di costituirsi in quanto venga in considerazione la funzione economico sociale del finanziamento indicata dal primo comma dell'art. 46. Tale requisito, che costituisce elemento tipologico caratterizzante l'istituto del privilegio, vale a distinguere questa dalle altre cause di prelazione che prescindono affatto dalla funzione del credito essendo, per contro, completamente sussumibili nel generale paradigma dell'autonomia negoziale.

Inoltre, coerentemente con l'istituto del privilegio, la garanzia si colloca nel grado indicato nell'art. 2777, ultimo comma, del codice civile.

E, al riguardo, nei limiti innanzi indicati, la forza di questi due argomenti appare decisamente maggiore rispetto a quelli che potrebbero far pendere il piatto della bilancia verso l'ipoteca mobiliare.

## L'AMMINISTRAZIONE STRAORDINARIA E LA GESTIONE PROVVISORIA DELLE BANCHE (1)

OLINA CAPOLINO

**Sommario:** 1. Premessa. – 2. Scopi e caratteristiche della procedura. – 3. Presupposti e procedimento. – 4. Poteri e responsabilità degli organi dell'amministrazione straordinaria. – 5. Aspetti procedurali. – 6. Effetti dell'amministrazione straordinaria: nei confronti degli esponenti bancari. – 7. (*segue*): nei confronti dell'assemblea e dei soci. – 8. La gestione provvisoria. Presupposti e finalità. – 9. I poteri del gestore provvisorio. – 10. Gli effetti della gestione provvisoria.

---

(1) Tratto dalla relazione al seminario di studi organizzato sul tema in oggetto dall'Università di Siena, Dipartimento di diritto dell'economia, il 15 aprile 1994, pubblicata in ALPA - ZATTI, *Commentario breve al codice civile. Leggi Complementari*, Padova, 1995.





## 1. Premessa

I recenti, profondi mutamenti intervenuti nella disciplina dell'attività bancaria non hanno inciso in maniera determinante sull'istituto di cui ci occupiamo, la cui struttura è rimasta, nella sostanza, inalterata. E' noto che l'intervento normativo culminato con l'emanazione del T.U. è stato principalmente determinato dall'esigenza di adeguare il complessivo quadro della disciplina sulle banche e sugli intermediari finanziari alle disposizioni della direttiva CEE n. 89/646. Questa esigenza non sussisteva però con riferimento alla specifica disciplina delle crisi bancarie, che, a differenza di altri profili, non è stata ancora oggetto di regolamentazione a livello comunitario. Le novità introdotte in materia dal d.lgs. n. 481 del 1992 e dal T.U. discendono quindi, prevalentemente, non da obblighi di armonizzazione ma da esigenze di coordinamento e risistemazione della preesistente normativa, sulla base dell'esperienza maturata nei quasi sessant'anni di vigenza della legge bancaria del 1936.

L'amministrazione straordinaria delle banche può essere definita, essenzialmente, come una gestione temporaneamente sostitutiva dell'impresa, attuata sotto la supervisione di un organo pubblico di controllo; in quanto tale, essa consente il perseguimento di molteplici obiettivi, quali l'accertamento della situazione aziendale, la rimozione delle irregolarità e la ricerca di soluzioni idonee al superamento dello stato di crisi.

Queste caratteristiche intrinseche costituiscono, probabilmente, la ragione del progressivo ampliamento del numero dei soggetti cui l'istituto è stato dichiarato applicabile, che ha indotto la dottrina a parlare di una "forza espansiva" della disciplina dell'amministrazione straordinaria (via via estesa alle società del gruppo bancario, alle società di gestione dei fondi comuni ed alle SICAV; è prevista anche la gestione straordinaria delle SIM, ma non sono in tal caso richiamate le norme della legge bancaria). Rispetto alla disciplina delle situazioni di crisi, il T.U. si presenta dunque come la "norma fondamentale" dei poteri di vigilanza, alla quale fanno più o meno direttamente riferimento anche disposizioni appartenenti ad altri complessi normativi.

## 2. Scopi e caratteristiche della procedura

Sugli obiettivi della procedura la dottrina si era espressa in passato con opinioni molto diversificate: le finalità dell'amministrazione straordinaria venivano di volta in volta ricondotte a scopi sanzionatori, cautelari, di risanamento o di accertamento. Si finiva per considerare la gestione commissariale uno strumento "neutro", suscettibile di applicazioni diverse in relazione ad una pluralità di fini, non determinabili a priori.

La definizione degli scopi della procedura deve ora tener conto di talune previsioni del T.U. che stabiliscono una stretta correlazione tra conferimento di poteri ed enunciazione dei fini al cui perseguimento i poteri stessi sono preordinati. In primo luogo, infatti, il provvedimento che dispone lo scioglimento degli organi di una banca deve essere espressione dell'interesse pubblico definito dall'art. 5 del T.U., che esplicita gli obiettivi dei poteri conferiti alle autorità creditizie individuandoli nella tutela della "sana e prudente gestione" degli enti vigilati e nella stabilità, efficienza e competitività del sistema finanziario. Inoltre, la gestione straordinaria deve essere diretta "ad accertare la situazione aziendale, a rimuovere le irregolarità e a promuovere le soluzioni utili nell'interesse dei depositanti", conformemente all'enunciazione dei compiti affidati ai commissari offerta

dall'art. 72, comma 1. Queste indicazioni normative sembrano, quindi, confermare la tesi secondo cui l'amministrazione straordinaria risponde ad una pluralità di scopi, mentre non consentono di definire ancora la procedura come uno strumento neutro, in quanto i suoi fini risultano ormai tipizzati e ricondotti agli scopi propri dell'esercizio dei poteri di vigilanza.

Tra le funzioni che l'art. 72 del T.U. attribuisce al commissario straordinario risultano espressamente indicati i compiti di accertamento della situazione aziendale. La rilevanza dell'aspetto ricognitivo della procedura era già stata messa in rilievo non solo dalla dottrina ma anche dalla giurisprudenza, che al riguardo aveva ammesso la possibilità di motivare la liquidazione coatta con riferimento alle stesse circostanze già dedotte per l'avvio della gestione straordinaria, ritenendo che i medesimi fatti, già valutati gravi, possano in un secondo momento essere giudicati "di eccezionale gravità" proprio a seguito della diretta cognizione della situazione aziendale da parte dei commissari straordinari.

La stessa norma, tuttavia, assegna al commissario l'ulteriore compito di eliminare le irregolarità di gestione e di promuovere le soluzioni utili nell'interesse dei depositanti, evidenziando con ciò anche la presenza di finalità risanatorie (sempre che, ovviamente, il commissario stesso accerti che la crisi è reversibile). Infatti la crisi, anche patrimoniale, dell'impresa non deve portare necessariamente alla liquidazione, ove essa costituisca solo un sintomo della scorrettezza della pregressa gestione. L'amministrazione straordinaria può efficacemente svolgere, in tal caso, il suo ruolo di procedura con funzioni cautelari e preventive (rispetto al manifestarsi di una crisi irreversibile), consentendo di eliminare le situazioni non conformi alla "sana e prudente gestione" e di evitare le ripercussioni sulla stabilità complessiva del sistema che potrebbero discendere da una più grave compromissione della situazione della banca: obiettivo, questo, che può essere conseguito anche attraverso la eventuale riallocazione della proprietà dell'impresa.

In definitiva, l'istituto rappresenta uno strumento di intervento del tutto peculiare, che, in relazione alle sue finalità ed ai soggetti nei cui confronti è applicabile, non risulta paragonabile alle gestioni coattive degli enti pubblici nè appare riconducibile ad alcuna delle procedure disciplinate dalla legge fallimentare. Un parallelo non può essere tentato neanche con l'amministrazione controllata, che pure ha caratteristiche apparentemente simili, quali la durata limitata e l'assenza, in linea di principio, di finalità estintive. Una prima differenza tra le due procedure è riscontrabile nel procedimento: mentre l'amministrazione controllata viene accordata su domanda dell'imprenditore e sempre che sussista l'accordo dei creditori, l'amministrazione straordinaria è disposta con provvedimento amministrativo, rispetto al quale la richiesta degli organi dell'impresa interessata rappresenta un'ipotesi meramente eventuale, il cui accoglimento non richiede comunque il consenso dei creditori. Ugualmente diversi sono sia gli scopi, non identificabili esclusivamente con la tutela delle posizioni creditorie ed il risanamento dell'impresa, ma costituiti anche da ragioni di interesse pubblico quali la rimozione delle irregolarità e la complessiva stabilità ed efficienza del sistema finanziario, che i presupposti, in quanto per l'amministrazione straordinaria non rileva la temporanea difficoltà di far fronte alle proprie obbligazioni ma la diversa ipotesi della previsione di gravi perdite patrimoniali, anche senza riflessi immediati sulla solvibilità dell'impresa; le gravi irregolarità gestionali e le gravi violazioni di disposizioni legislative, amministrative e statutarie rappresentano, poi, ipotesi del tutto prive di rilievo ai fini dell'ammissione all'amministrazione controllata. Le due procedure si differenziano infine per gli effetti: la perdita dei poteri di gestione è solo eventuale nell'amministrazione controllata, mentre costituisce l'elemento centrale dell'amministrazione straordinaria; la sospensione dei pagamenti rappresenta l'aspetto caratterizzante dell'amministrazione controllata ed è, viceversa, un'eventualità pressochè remota

nell'amministrazione straordinaria. L'equiparabilità all'amministrazione controllata è stata negata, del resto, anche nel caso la sospensione dei pagamenti venga disposta, nonostante le sue specifiche finalità di tutela degli interessi dei creditori. È comunque il caso di ricordare che l'applicabilità alle banche dell'istituto dell'amministrazione controllata è espressamente esclusa sia dall'art. 3 della legge fallimentare, sia dall'art. 70 del T.U.

### 3. Presupposti e procedimento

La crisi di un'impresa bancaria può avere ripercussioni più gravi di quelle derivanti dalla crisi di qualsiasi altra impresa ed è per questo motivo che la legge speciale prevede uno strumento di intervento preventivo, e cioè "anticipato" rispetto al manifestarsi degli effetti irreversibili della crisi, al quale è possibile ricorrere anche in presenza di meri comportamenti irregolari degli amministratori.

Le irregolarità amministrative sono infatti previste dalla legge come ipotesi autonoma, e costituiscono ragione sufficiente per l'avvio della gestione commissariale, non essendo necessaria la contemporanea sussistenza di violazioni di norme o di una situazione di deterioramento del patrimonio. La coerenza della previsione rispetto agli scopi dei controlli di vigilanza risulta ancor più evidente ora che la legislazione bancaria esplicitamente indica la "gestione sana e prudente" quale canone fondamentale di svolgimento dell'attività bancaria.

Le gravi violazioni di disposizioni di legge, di norme amministrative o di previsioni statutarie che rilevano quale presupposto della gestione straordinaria sono, come già nella legge bancaria del 1936, quelle regolanti l'attività della banca, mentre, in relazione all'ipotesi delle gravi perdite del patrimonio, la nuova norma non richiede più che esse "risultino", ma, con maggiore precisione, che esse "siano previste": e, in effetti, se per la sussistenza della condizione richiesta dalla legge dovessero essere prese in considerazione solo le perdite già emergenti dal bilancio o accertate in sede giudiziale, risulterebbe sostanzialmente vanificata ogni possibilità di intervento tempestivo, e verrebbe meno la stessa necessità di ricorrere alla procedura di amministrazione straordinaria, che ha ragion d'essere solo in presenza di crisi ritenute sanabili.

L'amministrazione straordinaria può essere disposta, infine, su richiesta degli stessi organi della banca: ma questa ipotesi, pur prevista come presupposto autonomo, non può in realtà che ricollegarsi ad una causa ulteriore, più o meno direttamente identificabile con quelle già previste e tipizzate dall'art. 70 alle lettere a) e b).

Nella disciplina del procedimento per l'adozione del provvedimento di gestione commissariale, una novità di rilievo è costituita dalla mancata previsione dell'intervento del C.I.C.R.. La modificazione, apportata con l'art. 27 del d.lgs. n. 481 del 1992, è stata poi confermata dal T.U., che ha escluso il Comitato anche dal procedimento per la liquidazione coatta amministrativa. L'intervento appare conforme ai principi ispiratori della direttiva comunitaria, in base ai quali l'attività di vigilanza può essere definita esclusivamente come un controllo prudenziale sullo svolgimento di attività imprenditoriali, nell'ambito di mercati concorrenziali: sarebbe indubbiamente apparso poco giustificabile, rispetto ad una siffatta definizione della funzione di controllo, un mantenimento di puntuali poteri provvedimentali da parte del Comitato interministeriale, cui certamente nel nuovo quadro ordinamentale è riservata esclusivamente una funzione di "alta vigilanza" (cfr. anche l'art. 145 del T.U., che esclude il C.I.C.R. dal procedimento per l'irrogazione delle sanzioni amministrative), e del quale anzi era stata da alcuni autori auspicata anche la soppressione.

La competenza per l'emanazione del provvedimento che dispone l'amministrazione straordinaria è ora attribuita al Ministro del tesoro, ma assume particolare rilievo, nell'ambito del relativo procedimento, la circostanza che il decreto di scioglimento degli organi debba essere adottato su proposta obbligatoria della Banca d'Italia. In proposito, va tenuto presente che l'attività di vigilanza, ed in particolare l'attività di accertamento ispettivo presso le banche, è devoluta alla Banca d'Italia: l'atto di proposta proviene, quindi, dal soggetto cui la legge attribuisce in via esclusiva i poteri di acquisizione degli elementi di valutazione sulla sussistenza dei presupposti per l'adozione dell'atto, mentre il Ministro non potrebbe porre in essere analoghe verifiche per acquisire ulteriori elementi di giudizio, diversi da quelli presi in esame dall'organo proponente. Sarebbe dunque che il Ministro possa rifiutarsi di adottare il provvedimento richiesto, ma non possa compiere ulteriori valutazioni che lo conducano ad adottare un provvedimento diverso da quello proposto.

La soppressione della partecipazione del C.I.C.R. al procedimento per l'emanazione del decreto che dispone l'amministrazione straordinaria ha fatto anche venir meno tutti i problemi interpretativi che si erano posti in passato sull'adozione da parte del Ministro del decreto di scioglimento degli organi "in via d'urgenza", senza aver "sentito" il Comitato, problemi che riguardavano sia la natura dell'intervento del C.I.C.R. (consultiva o deliberativa), sia la necessità di motivare le ragioni di urgenza. Il T.U. ha in tal modo riconosciuto che, in realtà, nell'adozione del provvedimento in esame è sempre implicita la sussistenza di ragioni di urgenza: quando ricorrono le condizioni per la sottoposizione di una banca ad amministrazione straordinaria, ciò significa che la situazione aziendale è pregiudicata, e potrebbe ulteriormente aggravarsi in mancanza di un intervento tempestivo. Un analogo riconoscimento era stato, del resto, già operato dalla giurisprudenza, che aveva anzi recentemente sottolineato come la necessaria urgenza dell'intervento amministrativo si identifichi anche con le "particolari ragioni di celerità" che, ai sensi della legge n. 241 del 1990, esonerano dall'obbligo della comunicazione agli interessati dell'avvio del procedimento.

Ed a questo proposito può segnalarsi un'altra novità nella disciplina dell'amministrazione straordinaria, costituita dalla dichiarata inapplicabilità dell'obbligo di comunicazione preventiva di cui alla legge sulla trasparenza del procedimento amministrativo, che l'art. 70, comma 3, T.U. sostituisce con la previsione di una comunicazione degli atti in base ai quali viene disposto l'avvio della gestione straordinaria, che può essere fornita agli interessati solo a partire dall'insediamento dei commissari.

L'esclusione della comunicazione preventiva sembra in effetti sufficientemente giustificata sia dall'urgenza, che la legge n. 241 già prevede come possibile causa di esclusione dell'obbligo, sia da talune peculiarità del procedimento: l'immediata esplicitazione delle cause del commissariamento illustrate nella proposta della Banca d'Italia, che costituisce l'atto di avvio del procedimento, potrebbe infatti, da una parte, generare il panico tra i risparmiatori e, dall'altra, indurre gli organi amministrativi della banca a compiere ulteriori irregolarità, aggravando la situazione di crisi. E se si pensa che la nuova legge bancaria ha sentito il bisogno di introdurre anche per l'amministrazione straordinaria un'apposita disposizione per i casi in cui gli organi disciolti non collaborino all'insediamento dei commissari, prevedendo che questi possano avvalersi della forza pubblica, l'ipotesi di comportamenti discutibili da parte degli esponenti della banca nell'imminenza del commissariamento non appare tanto peregrina.

#### **4. Poteri e responsabilità degli organi dell'amministrazione straordinaria**

Le facoltà attribuite al commissario straordinario vengono determinate dall'art. 72 T.U. rinviando al contenuto dei poteri propri dei normali organi di gestione della banca:

il commissario potrà quindi svolgere tutti i compiti di ordinaria e straordinaria amministrazione che lo statuto della società affida agli amministratori, anche se diverse saranno le finalità della sua gestione, che dovrà essere volta alla realizzazione degli scopi esplicitamente enunciati dall'art. 72 del T.U..

Non sono numerose le norme dettate per il funzionamento dell'organo commissariale: la legge bancaria del 1936 si era già preoccupata di disciplinare i rapporti tra i commissari, quando siano più di uno, prevedendo l'adozione delle delibere a maggioranza dei componenti (art. 61, comma 4); il T.U. è intervenuto in materia introducendo l'espressa previsione della possibilità di conferire deleghe per determinati atti o categorie di atti (art. 72, comma 7).

Allo svolgimento da parte dei commissari delle funzioni proprie degli amministratori consegue l'assunzione delle correlate responsabilità verso i soci e i creditori: in proposito, l'unica deviazione rispetto alla disciplina comune è costituita dalla previsione dell'autorizzazione della Banca d'Italia per l'esercizio dell'azione di responsabilità, ovviamente allo scopo di evitare azioni prive di fondamento volte a contrastare ingiustificatamente l'attività degli organi straordinari.

La sostituzione degli ordinari organi amministrativi in tutte le loro attribuzioni non esaurisce l'ambito delle competenze dei commissari, che comprendono poteri più ampi, volti al perseguimento delle finalità della procedura: ad essi è conferito, ad esempio, il potere di disporre la sospensione dei pagamenti, e quello di esercitare, in luogo dell'assemblea, l'azione di responsabilità nei confronti dei cessati organi amministrativi e di controllo. In tutti i casi in cui i poteri dei commissari esulano dalle normali competenze di gestione, la legge prevede comunque un bilanciamento, costituito dalla necessità dell'autorizzazione della Banca d'Italia e del previo parere del comitato di sorveglianza. La Banca d'Italia può inoltre indirizzare tutta l'attività degli organi straordinari, prescrivendo limitazioni e cautele nella gestione della banca commissariata, ed è titolare nei loro confronti sia di un potere sanzionatorio che di un potere di revoca. Ai sensi dell'art. 71, la revoca dei commissari, così come la loro nomina, è di competenza esclusiva della Banca d'Italia, ed è provvedimento di carattere pienamente discrezionale.

La non completa coincidenza dei rispettivi poteri, e soprattutto la diversità degli scopi della gestione, non consentono di assimilare la posizione dei commissari a quella degli ordinari organi amministrativi delle società. I commissari rappresentano la società e la gestiscono con atti di tipo privatistico, ma le caratteristiche dei compiti devoluti loro, non identificabili con quelli propri degli amministratori, chiaramente li qualificano come incaricati di una pubblica funzione: è per questo motivo che il T.U. ha espressamente attribuito ai commissari straordinari la qualifica di pubblici ufficiali, già peraltro riconosciuta loro dalla dottrina.

Manca nella legge speciale un'analogha previsione per i membri del comitato di sorveglianza, ma all'omissione non può attribuirsi il significato di una esclusione del riconoscimento della qualifica di pubblico ufficiale. Una simile conclusione interpretativa avrebbe anche potuto essere prospettata in relazione alla vecchia legge bancaria, che prevedeva particolari requisiti soggettivi per i membri del comitato di sorveglianza (essi dovevano, ai sensi dell'art. 58 l.b., essere persone esperte dell'attività bancaria o comprese tra i creditori o ritenute in grado di vigilare sugli interessi dei soci), e poteva apparire quindi espressione dell'intento di attribuire all'organo non una funzione di interesse pubblico ma, piuttosto, funzioni di tutela degli interessi privati coinvolti nella procedura. Sembra però difficile sostenere ora una diversità di posizione del comitato di sorveglianza rispetto ai commissari straordinari, considerato che gli unici requisiti richiesti dalla legge sono or-

mai, anche per i membri del comitato, quelli di onorabilità, esperienza e professionalità previsti per tutti gli organi svolgenti funzioni amministrative e di controllo in imprese bancarie. Va inoltre tenuto presente che anche al comitato di sorveglianza la legge, se da una parte attribuisce il compito di sostituire in tutte le loro funzioni i disciolti organi di controllo, dall'altra riconosce una funzione consultiva che certamente esula dai compiti di un collegio sindacale nel normale assetto dei poteri degli organi societari.

## 5. Aspetti procedurali

Gli adempimenti iniziali e finali connessi all'insediamento ed alla cessazione degli organi straordinari sono illustrati rispettivamente dagli artt. 73 e 75 del T.U., che, riproducendo ed integrando le corrispondenti previsioni del d.lgs. n. 481 del 1992, hanno notevolmente semplificato la precedente disciplina. La legge bancaria del 1936 prevedeva infatti l'obbligo del disciolto consiglio di amministrazione di presentare ai commissari l'inventario e il rendiconto della gestione per il periodo successivo all'ultimo bilancio, obbligo che ora è stato sostituito dalla previsione della redazione di un sommario processo verbale e di una situazione dei conti.

Quanto alla fase degli adempimenti conclusivi, è stata confermata la norma che dispone la redazione da parte dei commissari e del comitato di sorveglianza di separati rapporti alla Banca d'Italia, i quali rappresentano uno strumento informativo per l'autorità di vigilanza non solo ai fini del controllo sulla gestione compiuta ma anche ai fini dell'eventuale assunzione di ulteriori provvedimenti. Per quanto concerne gli strumenti informativi a disposizione dei soci e dei terzi, è sempre previsto, ove l'amministrazione straordinaria si protragga fino al termine dell'esercizio annuale o per un periodo superiore, l'obbligo dei commissari di redigere un unico bilancio, che è sottoposto all'approvazione della Banca d'Italia. Non è viceversa più prevista, neanche nella fase finale, la presentazione da parte dei commissari agli organi ordinari ricostituiti dell'inventario e del rendiconto di gestione. La semplificazione operata non implica tuttavia per gli organi subentranti una limitazione nella conoscenza della gestione commissariale, nei casi in cui venga redatto il bilancio, perchè le informazioni non più risultanti dall'inventario e dal rendiconto dovrebbero essere comunque desumibili, rispettivamente, dallo stato patrimoniale e dal conto economico.

L'art. 74 del T.U. prevede, come già l'art. 63 della legge bancaria del 1936, la possibilità dei commissari di disporre la sospensione dei pagamenti. Il ricorso alla moratoria rappresenta un'ipotesi meramente eventuale e nei fatti residuale nell'amministrazione straordinaria, prevista al fine specifico di tutelare gli interessi dei creditori nei casi particolari in cui sussista un pericolo di compromissione della loro *par condicio*.

Come già accennato, la previsione di una temporanea sospensione dell'esigibilità dei pagamenti non consente di individuare particolari analogie con l'amministrazione controllata, considerata la diversità non solo dell'estensione temporale (tutta la durata della procedura nell'amministrazione controllata, al massimo tre mesi per la moratoria bancaria) ma, soprattutto, dei rispettivi presupposti: le "circostanze eccezionali" richieste dalla legge bancaria non sono certamente identificabili tout court con la "temporanea difficoltà di adempiere", essendo riferibili piuttosto alla specificità dell'attività bancaria, rispetto alla quale la sospensione dei pagamenti rappresenta una misura tecnica di emergenza, volta a fronteggiare le eventuali crisi di fiducia dei depositanti e le correlate gravi crisi di liquidità.

È stata riproposta anche nel T.U. la previsione secondo cui la sospensione dei pagamenti non può costituire, di per sè, una manifestazione dello stato di insolvenza (la cui ri-

correnza dovrebbe comunque potersi accertare attraverso altri indici), mentre non compaiono più, nel testo dell'art. 74, la norma che ammetteva rimborsi parziali durante il periodo della moratoria (e che sembrava attrarre l'istituto nell'area delle procedure concorsuali a carattere liquidatorio) e quella che disponeva l'esclusione degli effetti della sospensione dei pagamenti sull'esecuzione dei contratti di borsa.

Le funzioni degli organi straordinari possono protrarsi anche oltre il termine annuale di scadenza, nei casi in cui il periodo ordinariamente previsto dalla legge non consenta di concludere con risultati utili la procedura. L'amministrazione straordinaria può infatti essere prorogata, con le stesse modalità previste per il provvedimento iniziale, per un periodo di ulteriori sei mesi. Questa previsione, che era già presente nella vecchia legge bancaria, non si è però rivelata sufficiente, nella concreta applicazione, a far fronte all'esigenza di una eventuale ulteriore protrazione, ai fini del completamento degli adempimenti previsti per la conclusione della procedura. La nuova disciplina prevede perciò che la Banca d'Italia possa autonomamente disporre ulteriori proroghe, per un periodo non superiore a due mesi, allo specifico scopo di portare a conclusione gli adempimenti finali.

La fissazione per legge della durata massima della procedura e del periodo massimo della sua prorogabilità rendono incerta l'ammissibilità di ulteriori proroghe "di fatto". Non appaiono, comunque, direttamente riferibili all'amministrazione straordinaria gli sfavorevoli indirizzi manifestati prima dalla giurisprudenza costituzionale e poi dallo stesso legislatore sulla prassi della "prorogatio" nelle pubbliche amministrazioni. Sembra piuttosto possibile richiamare, in proposito, il principio vigente per le persone giuridiche private, secondo cui gli amministratori cessati per scadenza del termine o per rinuncia permangono comunque in carica fino alla nomina dei nuovi amministratori, allo scopo di garantire la continuità della gestione, anche nell'interesse dei terzi (art. 2385 cod. civ.). A questo principio appare infatti ispirato l'art. 72, comma 3, del T.U. laddove prevede che le funzioni degli organi straordinari cessano "con il passaggio delle consegne agli organi subentranti".

## **6. Effetti dell'amministrazione straordinaria: nei confronti degli esponenti bancari**

La sottoposizione di una banca alla procedura di amministrazione straordinaria si riflette con effetti differenziati sui disciolti organi amministrativi e di controllo, sull'organo assembleare e sui singoli partecipanti al capitale della società bancaria. Per quanto concerne gli esponenti della banca, va ricordato che il provvedimento di gestione straordinaria determina non soltanto la sostituzione degli organi in carica, ma anche, nei confronti di ciascun membro di tali organi, la produzione di specifiche conseguenze di carattere personale: ai sensi dell'art. 4 del D.P.R. n. 350 del 1985, la circostanza di aver ricoperto la carica di consigliere o di sindaco presso una banca, un'impresa assicurativa o finanziaria per i due anni precedenti al commissariamento implica infatti l'incapacità a ricoprire le medesime cariche per i tre anni successivi.

L'art. 26 del T.U. ha ora parzialmente delegificato le norme sui requisiti degli esponenti, e quindi per il futuro la conferma della ricordata previsione dovrebbe essere affidata ad un regolamento ministeriale. Il mantenimento di un regime di incapacità sembrerebbe comunque opportuno, se si considera che in epoca precedente all'introduzione delle richiamate previsioni gli ex amministratori potevano essere nuovamente chiamati, subito dopo la fine dell'amministrazione straordinaria, a gestire la medesima azienda della quale, con il loro operato, avevano presumibilmente determinato il commissariamento.



La previsione attualmente ancora vigente (in virtù dell'art. 161, comma 2, del T.U.) sembra fondarsi su una presunzione assoluta di carenza del requisito della professionalità, evidentemente sulla base del convincimento che, nelle situazioni di crisi aziendale, siano comunque poste in discussione le capacità dei soggetti investiti della gestione, nei cui confronti viene ritenuta sussistente una sorta di oggettiva "responsabilità manageriale". La temporanea incapacità viene configurata come un "effetto naturale" del commissariamento, cui non possono sottrarsi nè gli amministratori dissenzienti (nei cui confronti non potrebbe viceversa proporsi l'azione di responsabilità), nè quelli "sfortunati" (alla cui azione non siano ascrivibili, cioè, le gravi perdite, dovute invece esclusivamente ad eventi esogeni). L'automatica applicazione della previsione ha suscitato talune perplessità; il problema non sembra tuttavia agevolmente superabile ricorrendo ai criteri di esonero della responsabilità civile e penale degli amministratori di società. Le disposizioni in questione prendono infatti in considerazione non l'irregolarità di singole delibere o la configurabilità di uno specifico fatto come reato, ma i risultati della complessiva gestione dell'impresa nell'arco di due anni: un periodo sufficientemente esteso, tale da rendere improbabile il mancato coinvolgimento nella gestione, e perciò difficile la considerazione distinta delle posizioni personali degli amministratori in carica.

La giurisprudenza ha, comunque, costantemente considerato legittima la previsione in esame, negando che la stessa possa valere ad attribuire al provvedimento di gestione straordinaria finalità sanzionatorie: il provvedimento di scioglimento degli organi, si è osservato, si fonda sulla sussistenza dei presupposti oggettivi richiesti dalla legge, e prescinde del tutto dalla valutazione a fini sanzionatori del comportamento degli esponenti bancari, non richiedendo, perciò, la previa contestazione degli addebiti.

## **7. (segue): nei confronti dell'assemblea e dei soci**

Mentre, con la sottoposizione ad amministrazione straordinaria della banca, le funzioni degli amministratori e dei sindaci cessano del tutto, ed i relativi poteri vengono attribuiti agli organi straordinari, l'assemblea conserva invece, in linea di principio, il suo ruolo di organo deliberante della società, perchè le sue funzioni sono soltanto sospese per effetto del provvedimento che dispone la gestione commissariale, e possono essere riattivate in ogni momento dal commissario straordinario (artt. 70, comma 2, e 72, comma 6 del T.U.).

Questa difformità di disciplina è attribuibile non tanto al diverso grado di responsabilità dei soci (rispetto a quello di amministratori e sindaci) nella determinazione della crisi, quanto piuttosto alla natura di organo sociale imprescindibile dell'assemblea, perchè, identificandosi la sua composizione con la compagine sociale, essa non potrebbe essere disciolta e ricostituita con soggetti diversi. E poichè l'amministrazione straordinaria non ha finalità espropriative dell'impresa, non sarebbe pensabile che essa possa determinare la soppressione dell'organo assembleare.

Il diverso trattamento riservato dalla legge all'assemblea dei soci non implica comunque la conferma di tutti i poteri di detto organo: alcune funzioni, come l'esercizio dell'azione di responsabilità, vengono attribuite al commissario straordinario; di altre, come l'approvazione del bilancio annuale, non è previsto l'esercizio nel corso della gestione straordinaria; le rimanenti funzioni possono essere esercitate solo su convocazione del commissario straordinario, al quale compete anche, in via esclusiva, la fissazione dell'ordine del giorno (art. 72, comma 6). La necessità di una delibera assembleare si impone (e

dunque il commissario deve procedere alla convocazione) per le modificazioni dell'atto costitutivo funzionali al superamento della crisi (aumenti di capitale, fusioni) e per la nomina dei nuovi organi amministrativi e di controllo; altre determinazioni, quali lo scioglimento stesso della società, restano del tutto sottratte al potere dispositivo dell'assemblea.

La sottoposizione di una banca ad amministrazione straordinaria determina infine riflessi di rilievo anche sulla posizione degli azionisti. Alla necessità di sottrarre la banca ad una irregolare gestione consegue infatti la temporanea privazione dei soci di una serie di diritti (come quello alla distribuzione degli utili) e di poteri, quali quello di scegliere gli amministratori e di valutarne i comportamenti ai fini dell'azione di responsabilità, nonché della stessa possibilità di decidere se proseguire o meno l'attività di impresa: ogni valutazione circa il futuro della società è infatti rimessa alla Banca d'Italia, che deciderà tenendo presenti le proposte dei commissari. La giurisprudenza in passato ha generalmente negato che l'interesse dei soci potesse trovare affermazione in contrasto con le finalità perseguite dalla procedura, ed anzi ha talvolta prospettato la sussistenza di un interesse dell'impresa distinto dall'interesse dei soci. Negli stessi anni, parte della dottrina affermava che la posizione di diritto dei soci di società bancaria era destinata a cedere, degradando ad interesse legittimo, di fronte agli interessi pubblici connessi al peculiare oggetto sociale.

Attualmente, essendo le previsioni della legge speciale preordinate al solo scopo di garantire la stabilità e l'efficienza di imprese che operano in concorrenza tra loro (art. 5 T.U.), appare ormai superata ogni ricostruzione del regime dell'impresa bancaria fondata sulla sua "funzionalizzazione" a fini che trascendono quelli dei soci. Nella disciplina speciale sussistono tuttavia, come conferma la stessa presenza dell'istituto dell'amministrazione straordinaria, molteplici deviazioni dal diritto comune, le quali, peraltro, rendono le norme del diritto societario inapplicabili solo nella misura in cui esse risultino effettivamente incompatibili con la legge speciale. Le deviazioni dal modello codicistico non appaiono, comunque, tali da determinare modificazioni né della struttura né, tanto meno, della causa societaria.

Il fenomeno delle società "a statuto speciale" non è del resto limitato nel nostro ordinamento alle società bancarie: la possibilità di accedere all'esercizio di determinate attività di impresa, soggette ad autorizzazioni e controlli amministrativi, viene sovente subordinata al rispetto di regole che derogano a talune norme del diritto societario. In tutte queste ipotesi si pone, negli stessi termini, il problema della coesistenza della disciplina generale e di quella speciale, e della tutela dei diritti dei soci per i quali non operi il principio di specialità.

Una novità di rilievo introdotta dal T.U. è costituita dall'esplicita esclusione dell'applicabilità alle imprese bancarie dell'art. 2409 cod. civ.. In passato si era già rilevata la difficoltà di ipotizzare una coesistenza di procedure e di organi in caso di nomina di un amministratore giudiziario ai sensi dell'art. 2409 e di una parallela contemporanea instaurazione della gestione straordinaria prevista dalla legge bancaria; la giurisprudenza, tranne che in due risalenti pronunzie, aveva escluso l'applicabilità della norma civilistica, sia per i problemi nascenti da una contemporanea applicazione, sia per l'identità dei presupposti (le irregolarità gestionali) che possono determinare l'attivazione dei due tipi di controllo.

Parte della dottrina aveva sostenuto invece la possibilità di ricorrere ad entrambe le procedure, soprattutto in base all'affermazione della diversità degli interessi tutelati, identificabili da una parte nell'interesse pubblico alla stabilità dell'impresa bancaria, e dall'altra nell'interesse della minoranza dei soci alla corretta amministrazione della società. Ma anche gli autori che ipotizzavano l'applicabilità sia dell'art. 2409 che delle previsioni della

legge speciale escludevano l'ipotesi di una coesistenza delle due procedure, e cioè la possibilità in concreto di un ricorso contemporaneo ad entrambe.

Il T.U., riconoscendo ad una minoranza qualificata di soci (un ventesimo anziché un decimo, come previsto dall'art. 2409) la facoltà di denunciare le irregolarità commesse da amministratori o sindaci alla Banca d'Italia, che decide con provvedimento motivato, ha risolto i precedenti problemi interpretativi, ma ha anche posto nuovi interrogativi. La legge non precisa, ad esempio, quale genere di irregolarità possa essere oggetto di denuncia, né quale sia l'interesse perseguito, né se il contenuto della "decisione" che la Banca d'Italia deve assumere su sollecitazione dei soci possa discostarsi da quello proprio dei provvedimenti di vigilanza.

Necessariamente, l'attribuzione della decisione sulla denuncia dei soci ad un'autorità amministrativa comporta alcune differenze rispetto allo schema delineato dall'art. 2409. Così, la disciplina dell'iter procedurale deve essere rinvenuta non nelle norme che disciplinano i procedimenti di volontaria giurisdizione, ma in quelle che regolano i procedimenti amministrativi; nella fase istruttoria, l'amministrazione procedente non è soggetta al vincolo delle allegazioni delle parti, mentre l'accesso di queste ultime alla documentazione può essere limitato in relazione all'obbligo del segreto d'ufficio. Infine, l'amministrazione chiamata a decidere sulla denuncia dei soci di minoranza non si trova, come il giudice, in una posizione di terzietà rispetto alle parti interessate, ma è a sua volta portatrice dello specifico interesse pubblico che si esprime nell'esercizio della funzione di vigilanza. Può dunque ritenersi che, in relazione ai fatti denunciati (ed accertati), la Banca d'Italia abbia non solo, come l'autorità giudiziaria, la facoltà di disporre ispezioni o di nominare un gestore provvisorio (in luogo dell'amministratore giudiziario), ma anche la possibilità di esercitare altri suoi specifici poteri, quale quello di dichiarare la decadenza degli esponenti per perdita dell'onorabilità, di avviare procedure sanzionatorie, di disporre la convocazione degli organi collegiali.

## **8. La gestione provvisoria. Presupposti e finalità**

La previsione dell'art. 76 T.U. consente alla Banca d'Italia di procedere all'immediata sostituzione degli organi amministrativi della banca in crisi, sottoponendo direttamente l'impresa a gestione coattiva, anche se per un periodo di tempo piuttosto limitato (due mesi, ai sensi dell'art. 76, comma 2). L'istituto, sebbene in passato sia stato molto raramente utilizzato nella concreta gestione delle crisi bancarie, è stato riproposto nel T.U. con le sole variazioni dovute alle esigenze di coordinamento ed all'esplicitazione di scelte interpretative. La previsione conserva infatti una sua specifica valenza, poichè consente all'autorità di vigilanza una forma di intervento di particolare immediatezza ed efficacia.

I presupposti della gestione provvisoria sono parzialmente coincidenti con quelli previsti per l'amministrazione straordinaria: in presenza delle stesse situazioni richieste dalla legge per provvedere ai sensi dell'art. 70, la gestione provvisoria può essere disposta quando ricorrano ragioni di "assoluta urgenza", una urgenza tale, cioè, da non consentire di attendere il decreto di scioglimento degli organi da parte del Ministro. Ovviamente, tutti gli interventi per il superamento delle crisi bancarie sono caratterizzati dalla necessità di una rapida attuazione: l'urgenza "assoluta" richiesta dalla legge per la gestione provvisoria si differenzia, però, sia dalle "particolari ragioni di urgenza" che nella vecchia legislazione bancaria giustificavano l'omissione dell'intervento del C.I.C.R. nel procedimento, sia dall'urgenza che può giustificare la nomina di un commissario provvisorio nell'amministrazione straordinaria prima dell'insediamento dei commissari straordinari.

Come già accennato, l'autorità competente a disporre la gestione provvisoria è la Banca d'Italia, che nomina gestore un suo funzionario. Quindi in questo caso la Banca d'Italia non si limita ad accertare la sussistenza dei presupposti per il commissariamento, ai fini della formulazione della proposta al Ministro, ma è l'unico organo competente a disporre la gestione coattiva, sia pur provvisoria, della banca. L'affidamento della competenza esclusiva alla Banca d'Italia, che potrebbe certamente essere giudicato coerente con una configurazione dell'organo di controllo come autorità indipendente, si giustifica anche nel vigente assetto dei poteri, se si considera la durata estremamente breve della procedura, ed i suoi più limitati effetti sulla struttura organizzativa della società bancaria.

Il T.U. non ha fornito nuove indicazioni sulle finalità della gestione provvisoria, e quindi permangono al riguardo tutte le incertezze interpretative del passato. Si è ritenuto, da parte di alcuni Autori, che la procedura costituisca semplicemente una fase prodromica all'amministrazione straordinaria, volta all'accertamento dell'esistenza dei presupposti per il commissariamento; ma è agevole obiettare che detti presupposti debbono invece già essere presenti proprio per poter legittimamente disporre la gestione provvisoria. Altri, evidenziando la possibilità che la procedura si concluda con il ritorno alla gestione ordinaria, hanno ritenuto invece che essa sia utilizzabile autonomamente, nei casi di crisi che appaiano completamente superabili nei tempi brevissimi per essa previsti.

Certamente non può escludersi che, nonostante la ricorrenza dei gravi presupposti previsti per l'amministrazione straordinaria, la crisi sia risolvibile con i soli interventi disposti dal gestore provvisorio, il quale, nel breve periodo a sua disposizione, potrebbe ad esempio avviare progetti di fusione, o convocare l'assemblea per la revoca degli amministratori responsabili delle irregolarità e per la nomina dei sostituti. La gestione provvisoria non è però configurata dalla legge come una procedura alternativa all'amministrazione straordinaria, ma solo come un rimedio che, in presenza dei presupposti per il commissariamento, sia utilizzabile nei casi di assoluta urgenza.

La funzione dell'istituto è dunque essenzialmente cautelare. Di esso la Banca d'Italia può avvalersi quando è necessario intervenire immediatamente, per interrompere con effetto immediato la gestione degli amministratori ordinari, o per sostituirli nei casi in cui siano improvvisamente venuti meno (si pensi all'ipotesi di un provvedimento restrittivo della libertà riguardante un intero consiglio di amministrazione), o comunque per evitare che una situazione già critica (tanto da presentare i requisiti per il commissariamento) sia ulteriormente compromessa. È chiaro che, in presenza di situazioni della specie, la gestione provvisoria può svolgere un ruolo anche strumentale nei confronti della successiva amministrazione straordinaria, con scopi "conservativi" che consentano alla procedura maggiore, una volta instaurata, di raggiungere effettivamente i suoi fini.

## **9. I poteri del gestore provvisorio**

Secondo alcuni Autori, i poteri del gestore provvisorio sarebbero circoscritti ai soli atti di ordinaria amministrazione, ma in realtà non è rinvenibile nessuna esplicita indicazione normativa in tal senso. Deve ritenersi dunque che i poteri siano gli stessi spettanti all'organo amministrativo della società, e siano perciò determinabili in concreto con riferimento alla disciplina codicistica e a quella statutaria della banca.

La coincidenza delle competenze del gestore provvisorio con quelle degli organi ordinari non implica, però, un'analogia corrispondenza dei fini dell'attività di amministrazio-

ne: il funzionario della Banca d'Italia amministra l'impresa in vista del raggiungimento degli scopi della procedura, scopi che sono stati dalla dottrina di volta in volta definiti cautelari e conservativi, di accertamento, o di risanamento, ma che in ogni caso non sono equiparabili a quelli perseguiti dagli amministratori nella gestione ordinaria.

La perfetta coincidenza delle competenze con quelle degli amministratori ordinari porta a concludere che le attribuzioni del gestore provvisorio sono inferiori a quelle riconosciute al commissario straordinario, al quale, come già rilevato, oltre ai poteri propri degli amministratori sono conferiti altri poteri, come quello di avviare l'azione di responsabilità contro amministratori e sindaci, e di disporre la sospensione dei pagamenti. Solo nel caso di passaggio all'amministrazione straordinaria senza immediato insediamento degli organi della procedura la sfera dei poteri del gestore provvisorio potrebbe ampliarsi: è infatti previsto che il funzionario della Banca d'Italia incaricato della gestione provvisoria assuma in tal caso la veste di commissario provvisorio, divenendo così titolare di tutti i poteri spettanti ai commissari straordinari.

Un ultimo problema riguarda l'attribuzione al gestore provvisorio della qualifica di pubblico ufficiale: mentre il T.U. conferisce ora espressamente detta qualifica al commissario straordinario, manca una norma corrispondente nella disciplina della gestione provvisoria. Evidentemente un simile riconoscimento, ritenuto opportuno nei confronti di un soggetto estraneo all'amministrazione, è stato giudicato superfluo nei confronti del dipendente della Banca d'Italia incaricato provvisoriamente della gestione, essendo la qualifica di pubblico ufficiale già riconosciuta, in via generale, a tutti i dipendenti della Banca d'Italia nell'esercizio delle funzioni di vigilanza.

## **10. Gli effetti della gestione provvisoria**

Durante la gestione provvisoria le funzioni degli organi amministrativi e di controllo sono sospese. Questa sospensione non è assimilabile a quella dell'organo assembleare nel corso dell'amministrazione straordinaria. In quel caso, la sospensione si sostituisce allo scioglimento previsto per gli altri organi in virtù della natura di organo "necessario" dell'assemblea dei soci. Nella gestione provvisoria, la sospensione degli amministratori e dei sindaci dipende invece dal carattere essenzialmente cautelare della procedura, che non consentirebbe una definitiva cessazione degli organi ordinari.

Il T.U., superando i problemi interpretativi sorti in passato, include espressamente anche il collegio sindacale tra gli organi sospesi. E questa scelta appare condivisibile, se si considera che il controllo dei sindaci durante la gestione provvisoria non potrebbe esplicarsi nè nei confronti degli amministratori (che sono sospesi), nè tanto meno nei confronti del gestore provvisorio (che è figura certo non assimilabile ad un amministratore ordinario, anche se di nomina pubblica).

Tanto la fase dell'insediamento del funzionario della Banca d'Italia che quella della riconsegna dell'azienda agli organi subentranti sono disciplinate dal T.U. con rinvio alle corrispondenti norme previste per l'insediamento dei commissari straordinari. Con riferimento agli adempimenti finali della procedura, non appaiono riproponibili le perplessità sull'eliminazione del rendiconto di gestione possibili per l'amministrazione straordinaria: per la gestione provvisoria, infatti, la semplificazione operata appare certamente opportuna, tenuto conto della durata estremamente limitata della procedura.

È da notare, infine, che il nuovo testo dell'articolo sulla gestione provvisoria si riferisce alla restituzione dell'azienda "agli organi subentranti", ed utilizza dunque un'espressione generica, che, superando i dubbi interpretativi del passato, indica come la procedura possa concludersi non solo con il commissariamento o con il ritorno alla gestione ordinaria, ma anche con la liquidazione coatta amministrativa. Infatti se nel corso della gestione provvisoria dovessero emergere le gravissime irregolarità e perdite che ai sensi della legge speciale costituiscono i presupposti oggettivi della liquidazione, la Banca d'Italia ben potrebbe promuovere l'avvio di quella procedura.

## 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.
- n. 37 — VINCENZO PONTOLILLO, *L'evoluzione della disciplina dell'attività di emissione di valori mobiliari*, giugno 1995.
- n. 38 — O. CAPOLINO - G. CARRIERO - P. DE VECCHIS - M. PERASSI, *Contributi allo studio del Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, dicembre 1995.



*. Finito di stampare  
nel mese di gennaio 1996  
presso il Centro Stampa  
della Banca d'Italia in Roma.*