

Agosto 1985

51

Servizio Studi
della
Banca d'Italia

TEMI DI DISCUSSIONE

Francesco CAPRIGLIONE

**Ordinamento comunitario, disciplina bancaria
e Regioni a statuto speciale**

ORDINAMENTO COMUNITARIO, DISCIPLINA BANCARIA
E REGIONI A STATUTO SPECIALE

di

Francesco Capriglione

La legge 5 marzo 1985, n. 74, contenente la delega al Governo per la attuazione della direttiva comunitaria n. 780 del 1977 sul coordinamento delle legislazioni bancarie appare destinata a realizzare una sostanziale rivalutazione della imprenditorialità creditizia e dei principi di mercato. Essa opera, infatti, una riduzione del potere discrezionale dell'Organo di vigilanza riferendo l'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria all'accertamento di presupposti oggettivi e prescrivendo particolari requisiti soggettivi (professionalità e onorabilità) negli esponenti creditizi. Le modalità applicative della normativa delegata nelle Regioni a statuto speciale dovranno essere improntate al rispetto del criterio della unitarietà del fenomeno moneta-credito e, quindi, limitate alla specificazione dei requisiti cui, in via generale, verrà subordinato il rilascio del provvedimento autorizzatorio all'esercizio dell'attività bancaria.

La serie dei "Temi di discussione" intende promuovere la circolazione, in versione provvisoria, di lavori prodotti all'interno della Banca d'Italia o presentati da economisti esterni nel corso di seminari presso l'Istituto, al fine di suscitare commenti critici e suggerimenti. I lavori pubblicati nella serie riflettono esclusivamente le opinioni degli autori e non impegnano la responsabilità dell'Istituto.

ORDINAMENTO COMUNITARIO, DISCIPLINA BANCARIA
E REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sommario: 1. Introduzione. 2. Innovazione normativa e rivalutazione dei principi di mercato. 3. La legge delega per l'attuazione della Direttiva CEE n. 780 del '77. 4. Competenze delle Regioni a statuto speciale e funzione creditizia. 5. Segue: adeguamento delle Regioni alla normativa comunitaria. 6. Conclusioni.

1. L'avvento degli anni ottanta è contraddistinto da profonde modifiche del sistema finanziario italiano le quali, nel rimettere in discussione l'attuale validità dei suoi pregressi criteri ordinatori, inducono a riflettere sui nuovi assetti organizzativi e sulle odierne tecniche operative del mercato. Cause di diversa natura sono a fondamento di tale processo evolutivo che si configura tendenzialmente volto a trasformare le forme di finanziamento delle imprese produttive e a meglio specificare la connotazione giuridica degli intermediari (si da influire sulla determinazione del loro ruolo istituzionale).

L'opzione normativa a base della legge bancaria del '36 privilegia la formazione di un "mercato regolato" nel quale la tutela dei risparmiatori risulta affidata essenzialmente alla stabilità economico-finanziaria dei soggetti autorizzati a svolgere un'attivi-

(*) Testo della relazione svolta al Convegno su "La riforma della legge bancaria e le competenze in materia di credito delle Regioni a statuto speciale", organizzato dal Banco di Sardegna (Cagliari 5 luglio 1985). L'A. è grato a Giuseppe Carriero per la lettura critica di una prima stesura del testo.

tà d'intermediazione creditizia. Il mancato coinvolgimento dei risparmiatori nelle decisioni d'impiego della raccolta e la tipizzazione delle categorie bancarie sottoposte a controllo individuano i pilastri di un sistema in cui l'azione degli enti creditizi appare strettamente connessa al raggiungimento di finalità generali, coerentemente alla logica dirigistica all'epoca imperante (1). Le forme

(1) La disciplina degli enti bancari è stata ampiamente approfondita in letteratura ove la peculiare posizione soggettiva dei medesimi viene evidenziata soprattutto con riferimento agli aspetti di carattere generale della relativa attività. Per l'analisi economica cfr. in particolare DI NARDI, L'istituto di emissione, Roma 1946, Rapporto della Commissione economica presso il Ministero della Costituente, Vol. IV, cap. II; DE CECCO, Note sugli sviluppi della struttura finanziaria del dopoguerra, in 'Saggi di politica monetaria', Milano 1968, passim ed in particolare pag. 42; ALHADEFF, Concorrenza e controlli nell'attività bancaria, Milano 1970; ONADO, Aspetti economici della legislazione bancaria italiana, Milano 1971; i saggi di Autori vari contenuti nel volume La struttura del sistema creditizio italiano, a cura di Carli, Bologna 1978; i saggi di Autori vari contenuti nel volume La politica monetaria in Italia. Istituti e strumenti, a cura di Cotula e De Stefani, Bologna 1979; CIOCCA, Interesse e profitto. Saggi sul sistema creditizio, Bologna 1982; CESARINI, Le aziende di credito italiane, Bologna 1982. Per la dottrina giuridica v., tra gli altri, GIANNINI M.S., Osservazioni sulla disciplina della funzione creditizia, in 'Scritti giuridici in onore di Santi Romano', Padova 1940, II, p. 714 e ss.; ID., Istituti di credito e servizi di interesse pubblico, in Moneta e credito 1949, p. 105 e ss.; FERRI GIUS., Banca (attività e organizzazione), voce in Enc. Dir. 1959, vol. V, p. 1 e ss.; NIGRO M., Profili pubblicistici del credito, Milano 1969; MERUSI, Per uno studio sui poteri della banca centrale nel governo della moneta, in Riv. trim. dir. pubb. 1972, p. 1430 e ss.; ID., Commento all'art. 47 Cost., in Commentario alla Costituzione, a cura di Branca, Bologna-Roma 1980, p. 165 e ss.; ID. Trasformazioni della banca pubblica, Bologna

di controllo pubblico vengono costruite nell'ambito di un rapporto di direzione politica-attività di amministrazione che intercorre tra le autorità di vertice dell'ordinamento bancario: la tecnica è quella dell'identificazione delle materie e dei settori d'intervento, in relazione ai quali la specificazione dei contenuti della normativa beneficia della elasticità e della tempestiva aderenza alle situazioni concrete che è propria della strumentazione amministrativa. Si dà vita ad uno schema legislativo, che consente di variare la regolamentazione a seconda del momento storico-politico e dei mutamenti della realtà economica sottostante; ciò consente, altresì, di utilizzare l'apparato disciplinare così predisposto a fini di governo della liquidità e di stabilizzazione monetaria (2).

(segue nota 1)

1985; PORZIO, Il governo del credito, Napoli 1976; VITALE P., Pubblico e privato nell'ordinamento bancario, Milano 1977; CAPRIGLIONE, Intervento pubblico e ordinamento del credito, Milano 1978; PATRONI-GRIFFI, La concorrenza nel sistema bancario, Napoli 1979; MOLLE, La banca nell'ordinamento giuridico italiano, Milano 1980; MEZZACAPO, Banche, Voce in 'Dizionario amministrativo' a cura di Guarino, Milano 1983, Vol. I, p. 449 e ss.; COSTI Le istituzioni finanziarie degli anni ottanta, Bologna 1984.

(2) L'impegno della strumentazione amministrativa di cui alla legge bancaria a fini di controllo della liquidità monetaria del sistema è stato sottolineato fin dai primi studi in materia (cfr. GIANNINI, Aspetti giuridici della liquidità bancaria, in Atti del I Convegno internazionale del credito, Roma 1954, Vol. IV, p. 139 e ss.); una reinterpretazione della normativa bancaria coordinata all'individuazione degli obiettivi storicamente assegnati alla politica economica si rinviene in FAZIO-CAPRIGLIONE, Governo del credito e analisi economica del diritto, in B.B.T.C. 1983, I, p. 310 e ss..

L'eccessiva "bancarizzazione" del sistema finanziario - conseguente ai noti eventi socio-economici degli anni sessanta che portarono ad una riduzione dell'autofinanziamento delle imprese (3) - nell'incidere sul ruolo fisiologico degli enti creditizi, ha posto in termini sempre più pressanti l'esigenza di rinvenire moduli organizzatori destinati a consentire l'afflusso diretto di risparmio dai centri di formazione dello stesso ai settori produttivi. S'individuano le implicazioni negative di una mancata diversificazione delle forme d'investimento a fronte dell'affermazione di istanze tese al superamento dei limiti istituzionali all'attività degli intermediari; l'obiettivo della riduzione del grado di indebitamento delle imprese viene coordinato alla ricerca di nuovi schemi operativi atti a far confluire verso le medesime capitale di

(3) Tale realtà è stata analizzata soprattutto in sede economica (cfr. GNESUTTA, La flessibilità dell'ordinamento del credito: un tentativo di verifica per il decennio della ristrutturazione, in *Impresa, ambiente e pubblica amministrazione* 1975, p. 575 e ss.; FAZIO, La politica monetaria in Italia dal 1947 al 1978, in *Moneta e credito* 1979, p. 269 e ss.), laddove sotto il profilo giuridico se n'è valutata l'incidenza con riguardo a taluni aspetti della normativa civilistica (v. MINERVINI, La crisi del capitale di rischio e la questione della nominatività obbligatoria, in *'Crisi e riforma dell'impresa'*, Bari 1977, p. 93 e ss.) ovvero alla prassi interpretativa delle autorità di vertice dell'ordinamento del credito (v. CAPRIGLIONE, Intervento pubblico e ordinamento del credito cit., p. 165 e ss.).

rischio (4). Per converso, l'ottimizzazione delle strutture creditizie viene identificata dalle autorità di vertice nel perseguimento di livelli di maggiore economicità e funzionalità degli intermediari; si valorizza la caratterizzazione imprenditoriale dell'attività bancaria, quale presupposto di una più efficace azione dei medesimi sul mercato; si determina un ampio dibattito dottrinale il cui risultato sottolinea l'ininfluenza del regime di "concorrenza controllata", proprio dell'ordinamento del credito, sulla qualificazione soggetti

(4) Per un'analisi della problematica connessa ai livelli sempre più elevati di indebitamento delle imprese produttive, cfr. CIAMPI, I problemi finanziari delle imprese, Conferenza tenuta il 26 gennaio 1978, presso l'Accademia Navale di Livorno, pubblicata in 'Documenti', a cura della Banca d'Italia 1978, n. 6. Per una valutazione dei riflessi giuridici di essa, cfr. MINERVINI, Il sistema italiano di finanziamento delle imprese, in Giur. Comm. 1976, I, p. 753 e ss.; VITALE, Le istituzioni giuridiche del sistema dei finanziamenti, in 'Crisi e riforma dell'impresa' cit., p. 34 e ss..

La ricerca di nuovi moduli finanziari idonei a convogliare capitali di rischio verso le imprese è legata alla configurazione delle forme di intermediazione (vedansi in tal senso i risultati della Tavola rotonda "Evoluzione del mercato del risparmio - nuovi intermediari - nuovi prodotti", organizzata dal Banco di Roma nel giugno 1982, i cui Atti sono pubblicati in Economia italiana, suppl. a n. 3 del 1982), nonché all'introduzione nel nostro paese di schemi come quelli della Merchant Bank o del Venture Capital, già sperimentati all'estero con successo (cfr i saggi di Autori vari contenuti nel volume Le banche e il capitale di rischio: speranze o illusioni?, Bologna 1984, e gli Atti del Convegno "Dal capitale di credito al capitale di rischio: tesi e proposte per il rafforzamento della struttura finanziaria delle imprese" organizzato dal CESEC-EFI BANCA nell'aprile 1984, Milano 1985).

va degli enti che a questo appartengono (5).

Su un piano più generale, la progressiva internazionalizzazione dei rapporti economici se, per un verso, comporta la "sprovincializzazione" dei nostri operatori, per un altro evidenzia la necessità di prevenire le conseguenze di eventuali dissesti bancari (connessi alla difficoltà di controllare talune operazioni effettuate all'estero) mediante accordi destinati ad assicurare il coordinamento tra i sistemi di vigilanza in vigore nei diversi Stati (6); nel contempo, l'intensificarsi dei cennati rapporti internazionali fa apparire come non più dilazionabile l'adeguamento della normativa interna alla direttiva, emanata in sede regionale europea, in mate-

(5) Ricorre, in proposito, la riferibilità ad una tipizzazione "neutra" della realtà d'impresa, incentrata cioè sulle componenti dell'attività e dell'organizzazione (cfr. OPPO, L'impresa come fattispecie, in Riv. dir. civ. 1982, I, p. 109), sì da ritenere non incidente sulla relativa essenza un regime di concorrenza controllata che si configura volto a circoscrivere gli effetti dell'attività e non anche le modalità di esercizio di questa.

(6) Va qui richiamato il noto "Concordato" di Basilea (di cui si ebbe una prima formulazione a metà degli anni '70, successivamente revisionata nel 1983) che, in vista dell'esigenza di una maggiore cooperazione tra gli Stati, ha puntualizzato l'ambito dell'azione di vigilanza dei diversi paesi del "Gruppo dei dieci", della Svizzera e del Lussemburgo.

Per una valutazione dei profili giuridici relativa alla configurazione di tale accordo cfr. CAPRIGLIONE, L'impresa bancaria tra controllo e autonomia, Milano 1983 p. 416 e ss.; l'esame degli aspetti economici si rinviene in ONADO, La vigilanza sull'attività bancaria internazionale, in Banca impresa società 1984, p. 3 e ss.

ria di armonizzazione delle legislazioni creditizie (7).

2. E' con riferimento alla descritta realtà economico-finanziaria del nostro paese che deve essere valutata la portata innovatrice di alcuni provvedimenti normativi degli anni più recenti che della stessa tengano conto nell'introdurre alcune riforme della disciplina degli intermediari. A fondamento dei medesimi è l'intento di una rivalutazione dei principi di mercato, cui si addiviene sia mediante una maggiore diversificazione delle relative strutture, sia accentuando i profili di imprenditorialità tipici dell'attività bancaria.

L'istituzione dei fondi comuni mobiliari e la regolamentazione delle forme di raccolta del risparmio effettuate attraverso l'emissione di valori mobiliari, prediposta con la l. 23 marzo 1983, n. 77, individuano una tappa significativa del "nuovo corso" della legislazione economica nazionale. Destinati soprattutto ad accrescere la funzionalità del mercato, siffatti meccanismi finanziari rispondono ad una logica che ravvisa nella "trasparenza" delle operazioni svolte il presupposto di valutazioni obiettive in ordine alla validità degli investimenti, la cui scelta avvenga in un contesto di maggiore partecipazione del risparmiatore; quest'ultimo,

(7) E' appena il caso di ricordare il ritardo del nostro Paese nell'attuazione della direttiva CEE n.780 del 1977 in materia bancaria, a seguito del quale la Corte di Giustizia della Comunità ebbe a dichiarare, con sentenza 1 marzo 1983 (se ne veda il dispositivo in G.U.C.E. C 98 del 12 aprile 1983), che la Repubblica Italiana era venuta meno agli obblighi impostigli dal Trattato di Roma per non avere adottato nei termini stabiliti le disposizioni necessarie per conformarsi alla direttiva in parola.

peraltro, è indirettamente salvaguardato da un composito apparato interventistico che lo Stato ha apprestato, demandando ad autorità pubbliche diverse (Consob e Banca d'Italia) un articolato sistema di controlli sui soggetti che gestiscono l'attività dei fondi (8). L'introduzione nel mercato della nuova tipologia soggettiva, che consente una forma d'incontro tra risparmi e investimenti alternativa a quella bancaria, offre una reinterpretazione del ruolo dell'intermediazione finanziaria; ciò in adesione ad una più generale esigenza di corrispondere, con idonee strumentazioni tecniche, alla domanda di credito dell'economia reale. E' in nuce la ricerca di nuove modalità operative attraverso cui agli intermediari viene richiesto il contributo di realizzare una riduzione dei costi di transazione: maturano le condizioni e i tempi per ravvisare opportuna l'applicazione anche in Italia dello schema della merchant bank (9).

(8) Si rinvia all'ampia letteratura in argomento ed in particolare agli studi di COSTI, Le istituzioni finanziarie degli anni ottanta, cit. p. 235 e ss.; LIBONATI, La banca e i fondi, in 'I fondi comuni di investimento', a cura di Jaeger e Casella, Milano 1984, p. 121; MARCHETTI, In tema di controllo sui fondi comuni, in Riv. soc. 1983, p. 505; MEZZACAPO, Il controllo sui fondi comuni: intermediazione nel credito e tutela del risparmiatore, in B.B.T.C. 1985, I, p. 231.

(9) In tal senso l'auspicio contenuto nelle Relazioni della Banca d'Italia per l'anno 1982 (p. 410) e per l'anno 1983 (p. 291), nonché le puntualizzazioni in più occasioni effettuate dalle autorità creditizie (v. CIAMPI, Considerazioni formulate nel corso di un incontro informale con la Commissione Finanze e Tesoro della Camera dei Deputi, dicembre 1984, pubblicate in Parabancaria 1985, p. VIII e ss.)

In letteratura v. CAPRIGLIONE - MEZZACAPO, Evoluzione del sistema finanziario italiano e attività di "merchant banking" in Bancaria 1985 fasc. III e IV e bibliografia ivi richiamata.

Mentre, a livello generale, la normativa evolve nel senso di colmare talune carenze che a lungo hanno differenziato il nostro sistema finanziario rispetto a quello di altri paesi occidentali, nella disciplina dei soggetti bancari i segni di una svolta riformatrice s'identificano nel correlarne la regolamentazione all'essenza imprenditoriale dell'attività dai medesimi svolta (e, dunque, in uno snellimento del relativo regime vincolistico). Orientate in tale direzione si configurano le statuizioni contenute nella legge 10 febbraio 1981, n. 23, e quelle della legge 5 marzo 1985, n. 74, oltre a numerosi provvedimenti emanati dalle autorità di vertice dell'ordinamento del credito. Naturalmente, nell'approfondimento di siffatto complesso dispositivo, non potrà essere pretermessa la valutazione del particolare contesto che è all'origine della legge n. 74, vale a dire l'attuazione della direttiva comunitaria n. 780 del 1977 in materia bancaria; dovranno, altresì, essere tenute presenti le diverse proposte di legge, tuttora in corso davanti agli organi parlamentari, le quali a vario titolo concorrono ad innovare tale disciplina di settore (10).

Com'è noto, l'art. 14 della legge n. 23 estende a tutti gli istituti di credito speciale l'applicazione dell'intera legge

(10) In particolare rileva il d.d.l. n. 436 (Senato), relativo al "controllo delle partecipazioni bancarie in attuazione della direttiva CEE n. 83/350 del 13 giugno 1983 in tema di vigilanza su base consolidata degli enti pubblici", destinato a migliorare le forme di controllo sugli enti bancari consentendo alle autorità pubbliche dei paesi comunitari la conoscenza "globale" dell'attività dai medesimi posta in essere, anche se operanti nel territorio di Stati diversi da quello di appartenenza.

bancaria (ad eccezione delle disposizioni "contenute negli artt. 32, 33 e 35"), laddove alla stessa per ragioni diverse (particolare meccanismo operativo, carattere pubblicistico della maggioranza di essi, etc.) erano stati, in precedenza, sottratti gli enti creditizi originariamente rientranti nella previsione dell'art. 41 l.b.. Ciò ha comportato un recupero della funzionalità e della professionalità di tali istituti, determinato dalla maggiore mobilità delle strutture - che consegue alla possibilità di far ricorso alle diverse figure giuridiche previste nel titolo VII della legge bancaria (fusioni, sostituzione di un'azienda ad un'altra nell'esercizio di sedi e filiali, cessione di attività e passività) - e dalla sottoponibilità, ora consentita, alla procedura di liquidazione coatta amministrativa (cui si ricollega l'accettazione in proprio dell'alea dell'insolvenza) (11).

3. Diversa la portata dell'intervento effettuato dalla legge n. 74 che, nel recepire le istanze liberistiche poste a base dell'orientamento comunitario in materia, ha sottolineato la caratterizzazione imprenditoriale dell'attività creditizia, espressamente richiamandola tra i "principi" della delega al Governo per l'attua-

(11)Ampiamente sul punto cfr. CAPRIGLIONE, L'impresa bancaria tra controllo e autonomia, cit. p. 293 e ss.. Per un approfondimento della portata normativa della legge n. 23 del 1981 v. COSTI, Sulla distinzione tra aziende ed istituti di credito, in Banca impresa società 1983, p. 301 e ss.; CAMMARANO, L'impresa bancaria, in AA.VV., L'impresa, Milano 1985, p. 150 e ss. ed ivi richiami.

zione della direttiva n. 780 del '77. Coerentemente a siffatta logica, ed in adesione ai contenuti della direttiva suddetta, la legge fornisce, quindi, i criteri guida cui vanno ricollegati il potere autorizzatorio della Banca d'Italia, l'apertura di succursali di enti creditizi aventi sede sociale in altro Stato membro, la modifica dell'art. 34 l.b., la previsione di collaborazione delle autorità di vigilanza nazionali con quelle di altri paesi C.E.E.. Il decreto delegato recentemente approvato, nel dare concretezza normativa a siffatti principi, consente di formulare qualche riflessione sommaria in ordine alle innovazioni testé introdotte (riservando ad altre occasioni l'opportunità di un più meditato approfondimento).

L'espresso richiamo alla natura imprenditoriale dell'attività degli enti creditizi (svincolata dalla soggettività pubblica o privata di questi) poco, o nulla, aggiunge alla qualificazione degli stessi risultante dall'enunciazione codicistica (art. 2195 n. 4 c.c.) e unanimemente riconosciuta dalla dottrina; altro non traspare, in siffatta precisazione, se non l'intento di mettere in dubbio quell'orientamento giurisprudenziale che - nel tentativo d'inquadrare tra i "pubblici servizi" l'attività in questione - ha dato del complesso legislativo bancario un'interpretazione sostanzialmente negatoria del principio di autonomia che presiede alle scelte gestionali degli enti creditizi e, dunque, ha inciso sulla

connotazione giuridica dei medesimi (12) (13).

Per converso, una rivalutazione degli aspetti imprenditoriali dei soggetti in questione viene operata con la determinazione delle modalità esplicative del potere autorizzatorio della Banca d'Italia una volta scaduto il periodo transitorio durante il quale è stato consentito al nostro Paese di continuare ad utilizzare il criterio del bisogno economico del mercato. Tale potere, riferito all'esercizio dell'attività di tutti gli enti bancari, qualsivoglia natura (pubblica o privata) abbiano, viene infatti connesso all'accertamento di presupposti oggettivi. Orbene, essendo la verifica di questi ultimi, il più delle volte, possibile unicamente in un momento successivo alla loro costituzione viene svuotato di contenuto il provvedimento abilitativo concernente tale fase del procedimento di formazione dei soggetti bancari; si opera altresì una riduzione del potere discrezionale dell'Organo di vigilanza in quanto il relativo esercizio non è più raccordato alla valutazione delle cennate esigenze economiche del mercato. Ovvie si configurano

(12) Cfr. Cass. SS.UU. 10 ottobre 1981, in Foro it. 1981, II, c.553 che ha dichiarato l'attività bancaria "pubblico servizio in senso oggettivo". La dottrina, con argomentazioni diverse ha unanimemente criticato siffatto orientamento; tra gli altri v. FERRI, Imprenditorialità degli enti creditizi: un discorso interrotto?, in B.B.T.C. 1982, I, p. 157; GIANNINI, Problemi della banca come impresa, ibidem, 1982, I, p. 392; RIOLO, La banca-impresa, le sezioni unite penali e la prima direttiva CEE, in Riv. soc. 1983, p. 1434; FLICK, Le prospettive di riforma della disciplina penale del credito nel progetto di legge n. 3350 all'esame della Camera dei Deputati, in Banche e banchieri 1983, p. 231; ID, Istituti di credito e aziende di credito private di fronte al diritto penale, in Riv. soc. 1983, p. 438.

(13) In senso conforme MERUSI, Intervento alla Tavola rotonda organizzata dal C.E.D.I.B., presso la Facoltà di Economia e Commercio di Roma su "La legge delega di attuazione della Prima Direttiva Comunitaria in materia creditizia" (19 aprile 1985).

le conseguenze di tali interventi sui livelli di autonomia dei destinatari degli stessi, essendo ora l'adozione dei provvedimenti della Banca d'Italia agganciata a parametri obiettivi e circoscritta in un ambito di giudizio tecnico. A ciò aggiungasi la sottoposizione delle banche pubbliche, ed in particolare degli istituti di credito speciale, al regime autorizzatorio così riunificato in capo alla banca centrale: l'eliminazione, che da essa deriva, di eventuali elementi di disparità all'interno del sistema riporta - secondo una logica già espressa nelle linee di riforma della legge n. 23 del 1981 - su un piano di maggiore concorrenzialità l'attività svolta.

Tale costruzione normativa fa perno sulla prescrizione di requisiti di professionalità e di onorabilità nelle persone alle quali "per legge o per statuto spettano poteri di amministrazione e direzione" degli enti in questione. La esplicitazione delle qualità degli amministratori e dei direttori di banche certamente non appare destinata, di per sé, a riconfermare il carattere imprenditoriale dell'attività di cui trattasi che, com'è noto, presuppone un esercizio professionale (14). Evidentemente, il riferimento ad

(14) Ciò in quanto rileva la abitudine, stabilità, continuità e sistematicità con cui viene svolta l'attività bancaria. In argomento cfr. i classici scritti di BIGIAMI (La professionalità dell'imprenditore, Padova 1948), NICOLÒ (Riflessioni sul tema dell'impresa e su talune esigenze di una moderna dottrina del diritto civile, in Riv. dir. comm. 1956, II, p. 183 e ss.) GRAZIANI (L'impresa e l'imprenditore, Napoli 1959), MINERVINI (L'imprenditore. Fattispecie e statuti, Napoli 1966), FRANCESCHELLI (Imprese e imprenditori, Milano 1970), FERRARA F. (Gli imprenditori e le società, Milano 1975).

elementi di qualificazione tecnica degli esponenti bancari assolve all'intento legislativo di ridurre (o, quanto meno, contenere) i criteri opzionali, di valenza politica in senso lato, che fino ad oggi possono aver guidato l'autorità pubblica nelle sue determinazioni; in altri termini, la professionalità, contraendo la discrezionalità delle scelte, diviene strumentale ad una logica di liberalizzazione del sistema. Ciò a meno che - in senso contrario a siffatta conclusione e, più in generale, allo spirito della direttiva n. 780 del '77 - non si voglia ravvisare nella normativa in esame un rafforzamento dell'azione pubblica di controllo sugli enti creditizi, rappresentato dal riscontro di una specifica professionalità, quale si configura necessaria in relazione alle peculiarità dell'attività posta in essere.

Alla individuazione dei cennati requisiti di professionalità e onorabilità è, inoltre, riconducibile l'altra finalità che presumibilmente è a base della legge in esame: il conseguimento di una migliore "trasparenza" del mercato bancario, realizzabile col concorso di una maggiore selezione dei suoi esponenti. Da essa deriva la possibilità di confronti tra gli appartenenti al settore e, dunque, una più consapevole scelta delle controparti, indefettibile presupposto di forme di autoregolamentazione verso cui teleologicamente è protesa la normativa in esame. Tale obiettivo risulta, d'altronde, implicitamente riconfermato dall'estensione del richiesto requisito dell'onorabilità oltre che alle persone che "esercitano funzioni di controllo" nelle banche a quelle che "in

virtù dell'entità della partecipazione al capitale siano in grado d'influire sull'attività dell'ente"; garantendo la qualificazione degli assetti proprietari delle istituzioni creditizie si è, forse, voluto ulteriormente assicurare un'operatività che non dia adito a dubbi quanto a chiarezza dell'agire, criterio-base per l'identificazione di un nuovo modo di costruire i rapporti bancari in vista della loro sottrazione ad un rigoroso sistema di controlli (quale, invece, si rende necessario in presenza di comportamenti non improntati all'autodisciplina e, pertanto, scarsamente responsabili). Del resto, tale conclusione appare conforme ad istanze già avvertite dal settore creditizio cui si deve la predisposizione di un "progetto" nel quale siffatte esigenze di trasparenza hanno trovato espressione; in particolare questo si incentra nella previsione di un obbligo a carico delle banche di pubblicare con periodicità semestrale prospetti contabili per l'acquisizione di elementi di informazione più analitici di quelli oggi consentiti (15). Analogamente, si è in linea con la ratio della norma dell'art. 9 della legge n. 281 del 1985, riguardante - com'è noto - l'identificazione dei soci di imprese bancarie da parte dell'autorità pubblica deputata al

(15) Sul punto cfr. ampiamente Relazione della Banca d'Italia per l'anno 1984 p. 262 e ss. ove si precisa che l'introduzione di un sistema di rilevazioni, con periodicità semestrale, di significativi dati contabili concernenti la situazione delle banche sarà autonoma "dallo schema di comunicazioni sociali imposto dalla disciplina civilistica".

controllo sulle medesime (16).

Nel valutare gli aspetti di novità della legge n. 74 e del decreto delegato sarebbe, tuttavia, fuorviante enfatizzare la portata riformatrice che, al presente, le si può ascrivere. Lo schema interventistico di base del vigente sistema legislativo bancario resta integro; è salvaguardata tutta la normativa speciale che eventualmente subordini l'autorizzazione all'esercizio dell'attività ad altri requisiti oltre a quelli minimali ivi previsti (valga in tal senso l'inciso "ferme le altre (condizioni) di applicazione generale"); la esplicita previsione di un "programma di attività" può, entro certa misura, adempiere alla funzione di fornire all'autorità pubblica elementi di giudizio (in ordine alle iniziative) destinati a supplire i criteri di valutazione testé venuti meno. Si potrebbe, anzi, affermare che la riduzione della discrezionalità dell'Organo di vigilanza, cui ora si addiviene, è resa possibile dalla conservazione di poteri autorizzatori in materia di sportelli (che consentono la continuità del controllo sulla distribuzione territoriale degli enti creditizi).

Un adeguato inquadramento dei provvedimenti in esame nel contesto normativo bancario rende, nei giusti termini, le dimensioni

(16) Non a caso il testo sottoposto dal Governo al parere delle competenti commissioni parlamentari fissava nella misura del 5% l'ammontare minimo della partecipazione il cui titolare doveva possedere particolari requisiti di onorabilità; aderendo, peraltro, ad una raccomandazione della VI Commissione Camera, nel testo definitivo del decreto delegato la soglia anzidetta è stata abbassata al limite del 2% in assoluta sintonia con la statuizione del richiamato art. 9 della legge n. 281 del 1985.

della riforma. Questa procede sul piano di una liberalizzazione che non può essere intesa come eliminazione delle vigenti forme di disciplina, bensì va riguardata alla stregua di semplificazione dei procedimenti di controllo (si da rendere più operative le istituzioni creditizie). Si è in linea con la strategia della "deregolamentazione", da tempo adottata dalle autorità creditizie nell'interpretazione della normativa esistente, la quale ha consentito di modificare interi settori della disciplina creditizia (partecipazioni, competenza territoriale, etc.) attenuando la rigidità dei vincoli amministrativi in funzione di un migliore coordinamento delle strutture alle esigenze di mercato (17). Ad una tendenza liberalizzatrice così concepita e al prevedibile sviluppo dei rapporti bancari internazionali, cui essa prelude, sembra debba essere raccordata la previsione di cui alla normativa in parola di una "collaborazione" tra le autorità di controllo dei diversi Stati membri della Comunità. Tale statuizione - coerente anche con i contenuti della direttiva C.E.E. n. 83/350 del 13 giugno 1983 in tema di "vigilanza su base consolidata degli enti creditizi" (alla cui attuazione è volto il d.d.l. n. 436 - Senato) - riconferma

(17) Da tempo l'azione di vigilanza pubblica appare, infatti, orientata verso uno snellimento delle forme di controllo; ciò è individuabile soprattutto nell'assunzione di provvedimenti che riducono i vincoli all'operatività (significativa in tal senso l'eliminazione del c.d. massimale sugli impieghi) e, come si è precisato nel testo, nella ridefinizione di importanti istituti di vigilanza. Sul punto, con specifico riferimento alla disciplina delle partecipazioni, cfr. OTERI, La riforma delle partecipazioni bancarie: presupposti, obiettivi, stato di attuazione e prospettive, in Bollettino economico della Banca d'Italia 1984, n. 2, p. 128 e ss..

l'inscindibilità di un'azione di vigilanza pubblica dall'ordinato sviluppo dei sistemi bancari, per altro verso evidenziando la concomitante necessità di rendere il mercato il più possibile selettivo e trasparente vuoi per agevolare l'esercizio della cennata funzione di controllo, vuoi per ridurne la portata interventistica.

E' stato osservato che una compiuta valutazione delle conseguenze delle soluzioni che il legislatore delegato ha adottato nel recepire la direttiva comunitaria n. 780 del '77 è possibile unicamente in una prospettiva di lungo periodo (18). Potremmo aggiungere che la portata innovativa delle stesse molto dipenderà dall'approntamento, all'interno del sistema bancario, di "strumenti, complementari a quelli esistenti, atti a realizzare nuove forme di garanzia per i depositanti" (19). La libertà è conquista progressiva che si consegue solo in presenza di condizioni che ne facilitano il processo di maturazione. Un effetto appare, comunque, incontrovertibile. L'introduzione nel mercato bancario di un regime di riduzione dei vincoli in vista di forme di autodisciplina degli operatori dovrà essere contrassegnato dalla eliminazione o, quanto meno, dalla modifica dell'attuale portata degli interventi esperibili in presenza di dissesti bancari (20); ciò risulta evidente dal

(18) Cfr. DESIDERIO, Intervento alla Tavola rotonda su "La legge delega di attuazione della prima direttiva comunitaria in materia creditizia", cit.

(19) Così Relazione della Banca d'Italia per l'anno 1984, p.302.

(20) In tal senso si vedano gli emendamenti Sarti Bellocchio e Minervini - Visco sulla obbligatoria istituzione di un sistema di assicurazione dei depositi. Si è, quindi, in presenza di un orientamento volto a modificare (o ad eliminare) gli interventi di cui al D.M. 27 settembre 1974 che, come è noto, prevede la concessione di anticipazioni a tasso molto ridotto a favore di

collegamento di questi ultimi alle modalità del controllo pubblico sinora vigenti. Pertanto, se per il passato l'assunzione da parte dei pubblici poteri degli oneri conseguenti ad eventuali disfunzioni del settore creditizio ha potuto fondarsi sull'entità e sui caratteri dell'azione di vigilanza (ed in particolare delle procedure seguite per l'ammissione di nuovi soggetti nell'ordinamento bancario), in un mutato contesto detta ragione giustificatrice (strettamente connessa alla stessa credibilità dell'attività di controllo) appare certamente destinata a venir meno.

4. Passando ad analizzare le modalità in cui la normativa delegata potrà trovare applicazione nelle regioni a statuto speciale aventi competenza in materia di credito, occorre in primo luogo far riferimento alla formula (contenuta nell'art. 3 della direttiva n. 780 del 1977) di rinvio agli stati membri per la fissazione delle "condizioni" per il rilascio del provvedimento autorizzatorio all'esercizio dell'attività bancaria. L'esplicita previsione comunitaria, che assegna ai medesimi ogni potere dispositivo, riporta nell'ambito di una problematica di diritto interno la determinazione dei criteri di coordinamento tra normativa generale e regionale. La individuazione delle soluzioni proponibili non potrà prescindere, pertanto, dalla rilevanza giuridico-legislativa dell'organizzazione regionale sul sistema bancario nazionale, nonché dall'orientamento giurisprudenziale della Corte Costituzionale che, in più occasioni, è intervenuta nella chiarificazione del rapporto istituzionale tra detti enti territoriali e lo Stato.

(segue nota 20) aziende bancarie che abbiano assunto perdite di altri enti creditizi in liquidazione coatta amministrativa. Su tali problematiche cfr. DESIDERIO, Liquidazione coatta amministrativa delle aziende di credito. Milano 1981, p. 442 e ss.

E' nota la diversa ampiezza delle potestà riconosciute in materia creditizia alle regioni a statuto speciale. Si passa, infatti, da attribuzioni late sino al punto da ricomprendere l'istituzione e l'ordinamento degli enti che svolgono attività bancaria nell'ambito della regione (come nel caso della Sicilia) a competenze concretantesi nella mera possibilità di emanare disposizioni integrative e di attuazione delle leggi della Repubblica relativamente ad enti di credito di carattere locale (è il caso della Valle d'Aosta), attraverso una gamma di situazioni intermedie di difficile ricostruzione sistematica (Trentino-Alto Adige, Sardegna, Friuli-Venezia Giulia). Da qui le perplessità interpretative, spesso evidenziate dalla dottrina che ha tentato di identificare la portata dell'intervento regionale ribadendo, in ogni caso, l'esclusività dei poteri degli organi centrali per quanto attiene alla disciplina del servizio del credito (regolamentazione dei fidi, determinazione dei tassi, proporzione tra le diverse categorie di investimento, etc.) (21).

In via generale la causa della "insoddisfazione" circa le modalità di coordinamento tra norme costituzionali e statutarie è stata rinvenuta nella eccessiva rapidità del procedimento di approvazione degli statuti speciali (22). Per quanto attiene specifi-

(21) Cfr. per tutti MOLLE, La banca nell'ordinamento giuridico italiano, cit. p.439 e ss., in particolare p. 450

(22) Sul punto cfr. PALADIN, Diritto regionale, Padova 1979, p.12, il quale sottolinea che "l'Assemblea si vide costretta ad esaurire il proprio compito tra il 28 ed il 31 gennaio 1948, impiegando in tal modo un solo giorno per discutere e votare la Costituzione di ciascuna Regione speciale".

camente alla materia del credito, le soluzioni della problematica relativa alla individuazione di elementi di incoerenza e di possibili contraddittorietà tra regolamentazione nazionale e regionale sembrano riconducibili (anche alla luce del profilo storico del processo di adozione degli statuti) alla considerazione del carattere unitario del potere di dirigere e di controllare l'attività in questione. E' a questo che bisogna far riferimento nella ricerca di punti di equilibrio tra le diverse normative, vuoi che si abbia riguardo alla determinazione dei criteri base per l'operatività in ambito regionale degli enti creditizi (23), vuoi che vengano in considerazione la natura "vincolante" di taluni provvedimenti delle autorità centrali (24) ovvero gli effetti negativi (sulla stabilità del sistema) d'un uso poco attento, da parte delle regioni, del potere di costituire nuove banche (25).

(23) Si ha qui presente la problematica concernente la sfera di attività degli enti creditizi regionali la quale, collegata alla operatività o meno degli stessi nell'esclusivo ambito degli enti territoriali, è stata risolta in dottrina (GIANNINI, Sede nominale e sede reale di istituti di credito di diritto pubblico, in B.B.T.C. 1953,II, p.96) ricorrendo alla nozione di "sede reale" dell'impresa bancaria.

(24) Si intende far riferimento al parere del CICR emanato su richiesta del Ministro del Tesoro o della Banca d'Italia perchè si pronunci sullo schema di provvedimento dalla Regione Sicilia trasmesso alle cennate autorità centrali (v. art.3 delle Disp. di attuaz. dello Statuto siciliano). Il Comitato, integrato nella sua composizione da due rappresentanti regionali, ove si pronunci entro i quattro mesi dall'invio alla B.I. dell'anzidetto schema vincola gli organi regionali, dovendo in caso contrario il silenzio essere interpretato come approvazione.

(25) Valgano al riguardo, le riflessioni di BAFFI, Studi sulla moneta, Milano 1965, p. 181 e ss, il quale, nell'esaminare le cause del processo inflazionistico, valuta criticamente l'eccessiva proliferazione di sportelli bancari avutasi durante il governatorato

Il collegamento della funzione creditizia a quella monetaria presuppone, infatti, la realizzazione di un disegno unitario della disciplina della liquidità (26); eventuali deroghe all'accenramento dei poteri di intervento in materia sono consentite unicamente in vista di esigenze particolari degli enti territoriali in questione le cui autonome prerogative devono essere esercitate coerentemente agli orientamenti generali e, comunque, evitando ripercussioni che possano incidere sul governo globale dei flussi finanziari. Solo in tal modo - come si è già avuto occasione di precisare (27) - viene assicurata la unità e indivisibilità della Repubblica in campo economico, obiettivo al quale si configurano immediatamente correlate le prospettive di sviluppo dei settori produttivi che, com'è dimostrato dai risultati delle più moderne analisi (28), sono

(segue nota 25) di EINAUDI, sottolineando come sia "molto dubbio che la concorrenza illimitata realizza l'ottimo sociale"; donde la prevedibile conclusione che ogni spinta eccessiva alla segmentazione del sistema creditizio, proveniente dalle Regioni, può comportare squilibri nel governo della liquidità.

(26) Siffatta tesi è ormai accolta unanimemente dalla dottrina che su di essa fonda ogni possibilità di controllo della stabilità economica del Paese. In argomento cfr, tra gli altri, PORZIO, Il governo del credito, cit. p.21; MERUSI, Problemi pubblicistici della legislazione bancaria, in AA.VV., L'ordinamento del credito tra due crisi, Bologna 1977, p. 134 e ss. PATRONI-GRIFFI, La concorrenza nel sistema bancario, cit. p.223.

(27) Cfr. CAPRIGLIONE, La disciplina e il controllo del credito nella Regione siciliana, in AA.VV., La disciplina e il controllo del credito nella Regione siciliana, Milano 1982, p. 210.

(28) Cfr. in generale SYLLA R., Monetary Innovations and Crises in American Economic History, in P. Wachtel ed. Crises in the Economic and Financial Structure, Lexington, D.C. Heath and Co., 1982; specificatamente per quanto riguarda il nostro paese v. FAZIO, La politica monetaria in Italia dal 1947 al 1978 cit.; MARCONI, Lineamenti di un trentennio di politica monetaria in AA.VV. Capitale industriale e capitale finanziario. Il caso italiano, a cura di VICARELLI Bologna 1979, p.217 e ss.

influenzati dal livello e dalla crescita del credito e della massa monetaria presente nel sistema.

Del resto, anche in epoca successiva all'emanazione degli statuti speciali si riscontra nell'attività di produzione normativa un atteggiamento rivolto all'osservanza di tali principi; ciò è evidente anche dall'analisi della legislazione ordinaria nella quale viene operato un raccordo tra le disposizioni della legge bancaria concernenti la regolazione della "base monetaria" (artt. 32 a 35 l.b.) (29) e la norma dell'art. 109 del D.P.R. n. 616 del 1977 che, in sede di decentramento amministrativo regionale, ha ribadito la competenza in materia degli organi di vertice dell'ordinamento creditizio. Sicché, sembrano da disattendere quelle opinioni che, nell'interpretazione della normativa delle regioni a statuto speciale perdono di vista la unitarietà del fenomeno moneta-credito, lamentando l'eccessiva ristrettezza del "margine di manovra" delle regioni (30) ovvero danno spazio a orientamenti fuorvianti circa le modalità di esercizio dei poteri di autonomia previsti dalla legge costituzionale (sia pure nell'intento di recuperarne

(29) L'espressione "base monetaria" - intesa come complesso delle attività finanziarie usate dalle banche come riserve obbligatorie o che, a richiesta dei possessori, sono immediatamente trasformate dalle autorità monetarie in strumenti depositabili a riserva - è stata introdotta in Italia a metà degli anni 60, cfr. Relazione della Banca d'Italia per l'anno 1965; BAFFI, L'alternativa vicenda del quinquennio 1961-65, in Studi sulla moneta cit. p. 347 e ss. Per un approfondimento della relativa nozione cfr. FAZIO, Base monetaria, credito e depositi bancari, Quaderno di ricerca n. 2 dell'Ente L. Einaudi, Roma 1968.

(30) Così SAITTA, Le competenze regionali in materia di disciplina e controllo dell'attività creditizia, in AA.VV., La disciplina e il controllo del credito nella Regione siciliana, cit. p. 65

l'estensione in funzione programmatica) (31).

Ispirata all'affermazione dell'interesse pubblico sotteso alla funzione creditizia - e, dunque, del principio fondamentale della cura unitaria della medesima che deriva dall'esigenza di garantire la tutela del risparmio e di assicurare l'ordine monetario su base nazionale - si configura la ricostruzione delle competenze delle regioni a statuto speciale operata dalla Corte Costituzionale con numerose decisioni. L'acquisita consapevolezza del cennato criterio regolatore, presente fin dalle prime sentenze in argomento, ha indotto la Corte a sottolineare che "i poteri della Regione non possono escludere i poteri che la legge conferisce agli organi statali (artt. 5 e 28 della legge bancaria) circa l'istituzione e l'ordinamento degli enti e delle aziende di credito" (32). D'altro canto, l'ipotesi di una gestione unitaria del credito e della moneta trova riscontro nella declaratoria di legittimità delle norme che prevedono l'intervento (in sede amministrativa) delle autorità creditizie centrali, i cui atti afferiscono ad interessi che lo Stato abbia ritenuto di non dover trasferire alle regioni (33). Infine, sempre nello stesso ordine logico, si è proceduto al riconoscimento dell'esclusiva competenza delle menzionate autorità centrali nel provvedere - in situazioni di patologia aziendale -

(31) Cfr. MAISANO, Le attribuzioni della Regione siciliana in materia di credito e risparmio, in AA.VV. La disciplina e il controllo del credito nella Regione siciliana, cit. p. 66 e ss.

(32) Cfr. Corte Cost. 24 novembre 1958 n. 58, in Giur. cost. 1958 p. 884.

(33) Cfr. Corte Cost. 15 dicembre 1967 n. 145, in Foro it. 1968, I,1.

alla nomina dei commissari straordinari e dei comitati di sorveglianza (34), nonché di quella degli organi regionali limitatamente alla determinazione della misura del tasso di interesse da applicare in operazioni di credito speciale (35).

5. In passato, allorché la dottrina ha analizzato il modello creditizio regionale nei rapporti con l'ordinamento comunitario, la mancata richiesta (da parte dello Stato italiano) di eventuali "salvezze" in ordine alla applicabilità della direttiva n. 780 del '77 agli enti territoriali a statuto speciale è stata ritenuta idoneo presupposto per una revisione delle istanze verso un "compiuto policentrismo a base regionale" (36). A prescindere dalle modalità tecniche, a suo tempo ipotizzate, per l'attuazione della direttiva (37), sembra effettivamente che, a seguito di questa, si determini un impulso verso forme di maggiore unitarietà della disciplina in materia bancaria; la riconducibilità dei poteri sia delle autorità centrali che di quelle regionali ad accertamenti di tipo oggettivo, rappresentando di per sé un fattore riduttivo dell'uso discrezionale di tali poteri, produce indiscutibili

(34) Cfr. Corte Cost. 28 dicembre 1962 n. 127, in Giur.cost. 1962 p.1546.

(35) Cfr. Corte Cost. 15 luglio 1975 n. 268, in Foro it. 1975, I,2674.

(36) Cfr. PIRAS A., Gli enti creditizi regionali dinanzi all'ordinamento comunitario in AA.VV., La disciplina e il controllo del credito nella Regione siciliana, cit. p. 218.

(37) Cfr. PORZIO, Su alcuni progetti di modifica della legge bancaria, in Rassegna economica 1981 p. 239 e ss., il quale ipotizza che il contenuto della direttiva CEE n. 780 del '77 possa costituire "oggetto di una semplice deliberazione del Comitato Interministeriale del Credito e Risparmio" (p.243).

riflessi sulla configurazione del rispettivo ruolo istituzionale. A ciò aggiungasi l'altro risultato della verticalizzazione della problematica del coordinamento: l'introduzione dei principi comunitari nella legislazione regionale diviene, infatti, momento del più generale processo di "armonizzazione" che coinvolge l'intera sistemica bancaria; ciò con l'ulteriore effetto di spostare in sede di adeguamento delle normative nazionali le diverse questioni di diritto interno le quali, in una proiezione europea, subiscono un naturale ridimensionamento.

In tale premessa, va però precisato che le potestà in materia di credito delle regioni a statuto speciale, anche se devono essere inquadrare in una nuova angolazione, non possono essere escluse dall'attribuzione nella legge delega di ampi poteri autorizzatori alla Banca d'Italia. Eventuali dubbi in proposito alimentati da talune affermazioni che si leggono nei lavori preparatori non hanno ragion d'essere. In quella sede apparve opportuno respingere un emendamento tendente a far salve dette potestà; si è, evidentemente, in presenza di un indirizzo assunto nel presupposto che tale salvezza dovesse ritenersi sufficientemente "garantita" dal dettato costituzionale, essendo "implicita la volontà del Parlamento di non violare gli statuti speciali" (38).

(38) Cfr. Atti parlamentari, Senato della Rep., resoconto della seduta del 18 settembre 1984 delle Commissioni seconda e sesta riunite in sede referente per la discussione e l'approvazione del d.d.l. su "delega al Governo per l'attuazione della direttiva comunitaria n. 77/780 in materia creditizia" (522).

Tuttavia, ciò non sta a significare anche che le Regioni siano libere di seguire criteri autonomi e, al limite, diversi rispetto a quelli che la prescrizione comunitaria, così come recepita in ambito nazionale, impone di adottare per quel che attiene ai presupposti di concessione dell'autorizzazione a costituire nuove banche. Ad una conclusione siffatta si opporrebbe il costante insegnamento della Corte Costituzionale che ha più volte affermato il principio secondo cui, avendo solo lo Stato l'obbligo di esecuzione all'interno dei doveri assunti con l'adesione a Trattati internazionali, le limitazioni derivanti ai suoi poteri (legislativo, esecutivo e giurisdizionale) dal rispetto di quegli obblighi non possono non riflettersi anche sull'autonomia costituzionalmente riconosciuta alle regioni autonome (39).

Orbene, volendo individuare i contenuti delle competenze di cui trattasi questi sembrano identificabili nel riconoscimento alle regioni della possibilità di una specificazione dei requisiti cui, in via generale, è stato subordinato il rilascio del provvedimento autorizzatorio all'esercizio dell'attività bancaria, sì da renderli più aderenti alle istanze peculiari a ciascun ente territoriale. Rimane ferma, in tal modo, la regola che impone l'introduzione nell'ordinamento di elementi disciplinari derivanti da scelte

(39) Cfr. Corte Cost. 22 luglio 1976, n. 182, in Rivista di dir. int. 1976, p. 801 e ss.; in dottrina tale tematica è affrontata da STARACE, Impegni comunitari e autonomia delle regioni, ibidem 1974, p.858; GAJA, L'attuazione delle direttive comunitarie ibidem 1976 p.442 e ss..

fatte in sede comunitaria, la quale in subjecta materia non è contraddetta da procedure di adeguamento interno della normativa deman- date ad autorità diverse purché realizzate nel rispetto dell'unicità dei criteri indicati dalla direttiva. Naturalmente, nell'ottemperare ai precetti C.E.E. la possibilità di variare qualitativamente i requisiti di cui agli artt. 2 e 3 del decreto delegato dovrà essere esercitata compatibilmente al principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, nel cui ambito, com'è noto, la razio- nalizzazione della parità di situazioni dei soggetti, trovando e- spressione nella uniformità delle discipline, è volta ad impedire trattamenti differenziati ovvero distinzioni basate su condizioni personali e sociali, sul sesso, etc. (40). Così, a titolo di mera esemplificazione, va detto che ipotesi di violazione di siffatto principio potrebbero ravvisarsi in presenza di statuizioni che rendessero più o meno onerose nelle diverse Regioni le condizioni di accesso alle cariche amministrative di una medesima categoria di banche.

Alla luce di quanto precede deve ritenersi costituzional- mente corretta l'opportunità di una sollecitazione nei confronti degli organi regionali - sì come prevista nell'art. 14 del decreto delegato - perché i medesimi adottino provvedimenti di contenuto analogo a quelli emanati in sede nazionale. La fissazione in detta norma di un termine di 180 giorni dall'entrata in vigore del cennato decreto, entro il quale gli enti territoriali sono tenuti a

(40) Cfr. Sul punto cfr. per tutti AGRO', Commento all'art. 3 della Costituzione in Comm. della Costituzione a cura di BRANCA, Bologna - Roma, 1975, p. 123 e ss., in particolare p. 130 e ss., ed autori ivi richiamati.

provvedere, è indicativa di una volontà legislativa volta ad evitare la possibilità di procrastinare sine die l'adempimento; ciò, del resto anche in considerazione dell'orientamento della Corte Costituzionale che, di fronte ad un'eventuale inadempienza delle Regioni, consente di ritenere legittimo l'esercizio di un potere sostitutivo da parte degli organi statali (41).

6. Va, da ultimo, precisato che essendo la prescrizione comunitaria riferibile alla istituzione di nuove banche, quanto in precedenza si è detto potrà trovare applicazione unicamente con riguardo a quelle regioni autonome alle quali tale facoltà sia stata espressamente attribuita dal costituente. Indicativo si configura, peraltro, anche in siffatte ipotesi, l'orientamento della Corte Costituzionale secondo cui "non è possibile riconoscere alle norme che prevedono ... poteri in materia un significato tale per cui le regioni potrebbero, a loro esclusivo beneplacito, incrementare le presenze operative nel settore" (42); con ciò, evidentemente, volendosi far salva una riserva di poteri decisionali agli organi centrali dell'ordinamento bancario circa l'istituzione degli enti di credito di carattere regionale. Da qui l'esigenza di conservare forme di controllo alle cennate autorità centrali rispetto all'azione delle regioni autonome, sì come previste in talune disposizioni d'attuazione degli statuti speciali (vedasi, ad esempio, l'art. 3 disp. att. Reg. Sicilia).

(41) Cfr. Corte Cost. 22 luglio 1976, n. 182, cit.

(42) Cfr. Corte Cost. 15 dicembre 1967, n. 137, in Foro it. 1968, I, 14.

E' in tale contesto che la problematica concernente l'assenza nella Regione Sardegna delle norme d'attuazione dello statuto - pur se risolta, vuoi in sede dottrinale (43) che giurisprudenziale (44), in termini affermativi circa la sufficienza della fonte statutaria ad attribuire poteri legislativi ed amministrativi relativi alla materia creditizia - acquista rinnovato interesse, rivelandosi l'occasione favorevole perché si rimedi ad una lacuna della normativa che, come già ebbe a sottolineare la Corte Costituzionale, rende "estremamente improbabile che la Regione possa riuscire ad emanare una disciplina costituzionalmente legittima e, al tempo stesso, praticamente efficace" in materia bancaria (45).

(43) Cfr. GASPARRI, L'autonomia regionale sarda, Cagliari 1952; COSSIGA, Osservazioni sulla competenza sarda in materia di credito, in Banca e credito agrario 1952, p. 35 e ss.; GUARINO, Competenza della regione sarda in materia di credito, in Banca e credito agrario 1955, p.17 e ss..

(44) Cfr. Corte Cost. 24 novembre 1958, n. 58, cit.

(45) Cfr. Corte Cost. 24 novembre 1958 n. 58 cit.

TEMI DI DISCUSSIONE RECENTEMENTE PUBBLICATI (*)

- n. 37 - Il commercio di manufatti: una specializzazione incompleta, di G. Majnoni (settembre 1984)
- n. 38 - Il dibattito sull'inflazione italiana negli ultimi 15 anni, di L. Guiso (settembre 1984)
- n. 39 - Estimation of complete demand systems: the trinomial expenditure system in comparison with alternative demand systems, by C.A. Bollino (ottobre 1984)
- n. 40 - Un modello di previsione del bilancio pubblico per il breve-medio termine, di G. Morcaldo - G. Salvemini - P. Zanchi (ottobre 1984)
- n. 41 - Il mercato degli impieghi bancari in Italia: un'analisi econometrica (1974-1982), di I. Angeloni (ottobre 1984)
- n. 42 - Why floating exchange rates fail, by R. McKinnon (novembre 1984)
- n. 43 - Una stima delle funzioni di domanda di attività finanziarie, di F. Cotula - G. Galli - E. Lecaldano - V. San-
nucci - E. Zautzik (novembre 1984)
- n. 44 - Regressioni lineari con "panel data": una guida alla letteratura, di C. Cottarelli (dicembre 1984)
- n. 45 - L'offerta di lavoro in Italia: tendenze recenti e previsioni per il periodo 1984-1993, di C. Giannini (gennaio 1985)
- n. 46 - L'evoluzione economica del Mezzogiorno negli ultimi trent'anni, di P. Sylos-Labini (aprile 1985)
- n. 47 - Households' saving and the real rate of interest: the Italian experience, 1970-1983, by E. Lecaldano Sasso La Terza - G. Marotta - R.S. Masera (maggio 1985)
- n. 48 - Wage indexation income and inflation, by L. Guiso (giugno 1985)
- n. 49 - La determinazione del tasso di cambio reale dollaro-marco in un modello "eclettico", di J.C. Martinez Oliva - S. Rebecchini (luglio 1985)
- n. 50 - Due scritti bio-bibliografici su Piero Sraffa, di L. Pasinetti (agosto 1985)

(*) I "Temi" pubblicati possono essere richiesti alla Biblioteca del Servizio Studi della Banca d'Italia.

