



Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie
"Massimo Severo Giannini"

OSSERVATORIO SUL MERCATO CREDITIZIO REGIONALE

CONVEGNO

REGIONI E SISTEMA CREDITIZIO

2 dicembre 2014 – ore 10,00-18,00

Consiglio Nazionale delle Ricerche - Aula Marconi
Piazzale Aldo Moro, 7
Roma



Antonio Possenti – "Nel giardino di casa"

Collezione della Banca di Credito cooperativo di Cambiano, per gentile concessione

Accreditato presso il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma



ISSIRFA

PROGRAMMA DEL CONVEGNO

Regioni e sistema creditizio

- | | | | |
|-------|--|-------------|---|
| 10,00 | Saluto di apertura
Luigi Nicolais – Presidente CNR | 14,30 | Presiede
Stelio Mangiameli – ISSIRFA-CNR |
| 10,15 | Presiede
Stefania Gabriele – ISSIRFA-CNR | 14,50 | Il ruolo del sistema creditizio nel sostegno allo sviluppo delle regioni
Zeno Rotondi – Unicredit |
| 10,30 | Il servizio del credito nell'ordinamento pubblicistico italiano fra Unione europea, Stato e Regioni.
Paolo Colasante – ISSIRFA-CNR | 15,10 | Il credito nel Mezzogiorno
Pietro D'Anzi – Banca del Mezzogiorno-Mediocredito Centrale |
| 10,50 | Il credito bancario alle imprese e la crisi: un'analisi dei divari territoriali
Alessio D'Ignazio – Banca d'Italia | 15,30 | Sviluppo duale e credito nel Mezzogiorno
Adriano Giannola – Svimez |
| 11,10 | Il credito alle PMI nell'attuale fase di crisi economica
Giovanni Ferri – Lumsa-Roma | 15,50 | <i>Coffee break</i> |
| 11,30 | <i>Coffee break</i> | 16,00-17,30 | |
| 12,00 | Credito e investimenti delle imprese
Enrico D'Elia – Osservatorio Regionale Banche-Imprese di Economia e Finanza, Lucio Morettini – CERIS-CNR | | TAVOLA ROTONDA
LE ESPERIENZE REGIONALI |
| 12,20 | Il ruolo delle banche di credito cooperativo nei mercati locali del credito durante la crisi
Juan Lopez – Federcasse | | Presiede
Fabrizio Tuzi – ISSIRFA-CNR |
| 12,40 | L'esperienza di microcredito in Italia e i dati più aggiornati
Carlo Borgomeo – c.borgomeo&co. | | Partecipano
Annalisa De Benedictis – Sviluppo Lazio
Antonio De Vito – Puglia Sviluppo
Rodolfo Martina – Friulia S.p.A.
Ignazio Parrinello – Finlombarda
Salvatore Taormina – Servizio credito e risparmio Sicilia |
| 13,00 | I Confidi nel mercato creditizio italiano
Paolo Parini – Rete Fidi Liguria | 17,30 | Conclude
Stelio Mangiameli – ISSIRFA-CNR |
| 13,30 | <i>Pausa pranzo</i> | | |

Il servizio del credito nell'ordinamento pubblicistico italiano fra Unione europea, Stato e Regioni

Paolo Colasante, Assegnista di ricerca ISSiRFA-CNR

La presente relazione espone una parte dell'omonimo *paper* già presente nel sito web ISSiRFA dedicato all'Osservatorio su Regioni e sistema creditizio (http://www.issirfa.cnr.it/regioni_sistemacreditizio/), pubblicato in co-authorship col dott. Jacopo Di Gesù.

Struttura della ricerca

Lo studio sul rilievo pubblicistico del servizio del credito ha affrontato tre ordini di questioni:

- 1) Dal punto di vista teorico, il ruolo dell'attività creditizia nell'attuale quadro ordinamentale, a partire dall'art. 47, comma 1, Cost. («La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito») e la sua riconducibilità, o meno, alla nozione di *servizio pubblico*.
- 2) Dal punto di vista dogmatico, l'analisi circa i soggetti cui la Costituzione ha attribuito la competenza (Stato e/o Regioni) a invertere i principi costituzionali in materia.
- 3) I concreti interventi positivi a sostegno del credito.

Nozione di servizio pubblico

In via generalissima, si può dire che il riferimento al servizio pubblico evoca l'idea di un compito di interesse generale da realizzare, al quale si preponga un soggetto o un gruppo di soggetti... *Publici o privati?*

1) TEORIA SOGGETTIVISTICA (o nominalistica) → Affinché si abbia servizio pubblico ha rilievo il soggetto che esercita l'attività, che deve essere pubblico



2) TEORIA OGGETTIVISTICA → E' dirimente la natura dell'attività svolta



Conseguenze giuridiche della natura di servizio pubblico

Il riconoscimento della natura di servizio pubblico ha delle conseguenze sul piano giuridico. Dal punto di vista legislativo, si pensi a:

- 1) Art. 826, comma 3, c.c., il quale dalla destinazione a servizio pubblico fa discendere l'appartenenza di un bene al patrimonio indisponibile dello Stato;
- 2) Art. 133 c.p.a. (d.lgs. n. 104/2010), in cui il concetto rileva ai fini della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo;
- 3) L.n. 146/1990 sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali;
- 4) **Art. 358 c.p., che dà una definizione del servizio pubblico «agli effetti della legge penale», e cioè in relazione alla punibilità di alcuni fatti di reato, per i quali le norme incriminatrici prevedono la qualifica di pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio (c.d. reati propri). Su questa norma si è incentrato molto il dibattito di giurisprudenza e dottrina.**

Conseguenze giuridiche della natura di servizio pubblico

Anche sul piano **costituzionale** vi è una norma che interessa i servizi pubblici:

Art. 43 Cost.: «A fini di utilità generale la legge può **riservare originariamente o trasferire**, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, **ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti** determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a **servizi pubblici essenziali** o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale»

Recepimento costituzionale della teoria oggettivistica...

Invero, l'art. 43 Cost., oltre a dare rilevanza alla nozione di servizio pubblico, fornisce indicazioni che vanno nel senso del recepimento costituzionale della teoria oggettivistica (cfr. Pototschnig, 1964):

- 1) Dall'alternativa posta dalla norma («la legge può riservare originariamente o trasferire...») si ricava che non necessariamente tali servizi appartengono già allo Stato e, perciò, che questi ultimi sono tali anche prima del trasferimento.
- 2) Inoltre, la forma verbale adottata («può», non «deve») induce a ritenere che il legislatore non è obbligato ad «appropriarsi» dell'esercizio dell'attività.
- 3) Infine, la possibilità che il trasferimento possa operare in favore di comunità di lavoratori o di utenti (priva di carattere pubblicistico) smentisce ulteriormente la teoria nominalistica.

...e rottura con la precedente impostazione

La teoria nominalistica era, invece, prevalente nel periodo antecedente alla Costituzione (a partire dallo scritto del *De Valles* nel *Trattato dell'Orlando*, 1923), e cioè di un modello di Stato che – dopo l'entrata in vigore della Costituzione – doveva ritenersi ormai superato.

Uno Stato (secondo Pototschnig, 1964) «in cui l'intervento (statale) nei rapporti della vita sociale e economica doveva essere limitato a garantire le condizioni esteriori per il libero sviluppo delle singole autonomie individuali, salvo quei pochi casi in cui toccava allo Stato stesso assumere in proprio, a profitto della collettività, la gestione di taluni servizi», i quali sarebbero allora divenuti «servizi pubblici». Ad oggi, invece, vi è stata la sostituzione di quel modello con un «pluralismo istituzionale atto a permettere la convivenza di altri organismi ugualmente orientati al soddisfacimento di insopprimibili esigenze sociali».

L'influenza del diritto europeo

Art. 106, comma 2, TFUE (già art. 86 TCE): «le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata»



Dalla disposizione si trae il principio secondo cui i pubblici servizi possono essere sottratti ai principi dei Trattati solo quando per loro non esista un mercato concorrenziale, con conseguente limitazione dell'intervento della «mano pubblica» e accoglimento della teoria oggettivistica.

L'esercizio del credito e la nozione di servizio pubblico

Dalla fondazione dello Stato italiano e sino alle legge bancaria del 1936-38 l'organizzazione e il funzionamento degli istituti di credito erano da considerarsi sostanzialmente liberi e sottoposti alla prevalente disciplina del diritto comune.

Le riforme su menzionate sembravano, invece, attribuire al sistema creditizio la natura di servizio pubblico, posto che l'art. 1 della legge 7 marzo 1938, n. 141, disponeva che *«la raccolta di risparmio tra il pubblico sotto ogni forma e l'esercizio del credito sono funzioni di interesse pubblico, regolate dalle norme della presente legge»*.

L'esercizio del credito e la nozione di servizio pubblico



Elementi pubblicitistici dell'attività creditizia secondo la legge bancaria del '36-'38

1) STRUTTURA PIRAMIDALE



Elementi pubblicitari dell'attività creditizia
secondo la legge bancaria del '36-'38

2) LE BANCHE DI INTERESSE NAZIONALE

La legge bancaria del 1936-38 fondava la categoria delle banche di interesse nazionale. Qualifica, questa, riconosciuta:

- 1) *Ex lege* alla Banca Commerciale Italiana, al Credito Italiano e al Banco di Roma;
- 2) Per decreto del Ministero del Tesoro, sentito il C.I.C.R.

Elementi pubblicitistici dell'attività creditizia secondo la legge bancaria del '36-'38

2) LE BANCHE DI INTERESSE NAZIONALE

La specialità delle banche di interesse nazionale risiedeva nelle seguenti caratteristiche:

- 1) La maggioranza assoluta del loro capitale era nelle mani dell'I.R.I. (Istituto per la Ricostruzione Industriale);
- 2) Il loro regime giuridico era parzialmente sottratto alla disciplina dettata dal codice civile per le società per azioni;
- 3) I loro statuti erano soggetti ad approvazione del Ministro del Tesoro, sentito il C.I.C.R.



**LE BANCHE DI INTERESSE NAZIONALE ERANO SENZA DUBBIO STRUMENTI A
DISPOSIZIONE DELLO STATO PER LA REALIZZAZIONE DELLA POLITICA
ECONOMICA NAZIONALE**

Elementi di rottura dell'originario sistema «a rilevanza pubblicistica» delineato dalla legge bancaria del 1936-38

Negli anni '80-'90 del secolo scorso si è verificato un indebolimento del collegamento organico fra organi di vertice (oltre alla c.d. privatizzazione dei principali istituti bancari con la c.d. legge Amato)

1981 – C.d. «divorzio» fra Ministero del Tesoro e Banca d'Italia, con cui si sollevava quest'ultima dall'obbligo di acquistare quei titoli di Stato che il Tesoro non riusciva a collocare



1992 – Legge n. 82: si attribuisce alla Banca d'Italia la facoltà di variare il tasso ufficiale di sconto, senza doverlo più concordare con il Tesoro



Post Trattato di Maastricht (1992) – Fondazione graduale dell'Unione economica e monetaria, che ha «allontanato» dai confini nazionali il governo della politica monetaria.



La giurisprudenza degli anni '80-'90

Alla luce degli elementi su delineati, proprio negli anni '80 e '90, in cui era in corso il processo di trasformazione del sistema bancario, è nata la *querelle* interpretativa (penalistica) che ha riguardato la possibilità, o meno, di attribuire ai funzionari di banca la qualifica di pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio.

La dimensione pubblicistica del credito era originariamente prevalente ed è culminata nella sentenza delle S.U. Penali della Corte di Cassazione del 10 ottobre 1981, *Carfi*.

La giurisprudenza degli anni '80-'90

L'impianto della pronuncia è costruito su nove punti cardine:

- 1) l'espressione «funzioni di interesse pubblico» contenuta nella legge bancaria del 1936-1938;
- 2) la direzione pubblicistica dell'intero settore, a cui spettano anche poteri di indirizzo e di direttiva;
- 3) la presenza di istituti di credito pubblici (*in primis*, la Cassa depositi e prestiti);
- 4) l'accesso al sistema degli operatori privati è subordinato ad un **atto discrezionale del Ministero del Tesoro non meramente autorizzativo**;
- 5) la spettanza ai pubblici poteri del dimensionamento dell'attività imprenditoriale;
- 6) l'attribuzione ai pubblici poteri di poteri precettivi su numerosi aspetti dell'attività creditizia;
- 7) l'organo di vigilanza è titolare di poteri di controllo, che sono in grado di penetrare sino al merito delle scelte imprenditoriali;
- 8) per alcuni Istituti di credito il controllo statale arriva all'approvazione delle modifiche statutarie e alla presenza di rappresentanti dello Stato nei CdA;
- 9) lo speciale regime dell'amministrazione provvisoria e della liquidazione coatta amministrativa per gli Istituti in crisi.

La giurisprudenza degli anni '80-'90

A questi argomenti la dottrina ne opponeva altri in senso contrario:

- 1) nell'attività bancaria sono assenti due elementi essenziali di ogni pubblico servizio, quali l'obbligatorietà della prestazione e il prezzo pubblico imposto;
- 2) i contratti bancari sono di diritto privato;
- 3) le parti contrattuali sono in posizione di parità;
- 4) la norma costituzionale che prevede la funzione creditizia (art. 47 Cost.) è ricompresa nel titolo concernente i rapporti economici e non nella Sezione dedicata alla P.A.;
- 5) l'art. 2195, n. 4, c.c. qualifica espressamente come imprenditoriale l'attività bancaria;
- 6) la locuzione «funzione di interesse pubblico» usata dall'art. 1 della legge bancaria si contrappone ai concetti di pubblica funzione o di pubblico servizio;
- 7) come tutte le norme penali, l'art. 358 c.p. (recante la definizione di pubblico servizio) è di stretta interpretazione.

La giurisprudenza degli anni '80-'90



Corte costituzionale, sentenza n. 205 del 1983

«Decisione-monito» → La Corte ritiene che sia «auspicabile che la materia sia presa in esame il più rapidamente possibile, nel quadro della normativa costituzionale e comunitaria»



D.P.R. n. 350 del 1985 (recante attuazione della direttiva CEE n. 77/780) → Art. 1, comma 1, stabilisce che «l'attività di raccolta del risparmio fra il pubblico sotto ogni forma e di esercizio del credito *ha carattere d'impresa*, indipendentemente dalla natura pubblica o privata degli enti che la esercitano»

La giurisprudenza degli anni '80-'90

Della nuova disposizione del **D.P.R. n. 350 del 1985**, il cui tenore letterale è formulato in senso diametralmente opposto rispetto all'art. 1 della legge bancaria n. 141 del 1938 (che definiva le medesime attività come «funzioni di interesse pubblico»), la giurisprudenza non ha potuto che prendere atto, **recependo una qualificazione privatistica dell'attività creditizia**.

In questo senso:

- 1) Corte di Cassazione, S.U. Penali 23 maggio 1987, n. 5
- 2) Corte costituzionale, sentenza n. 309 del 1988 

La giurisprudenza degli anni '80-'90

Gli approdi della sentenza della Corte costituzionale n. 309 del 1988

LA LETTERA DELLA LEGGE

«Correttamente hanno rilevato le Sezioni Unite che la sostituzione dell'espressione della vecchia legge bancaria 'funzioni di interesse pubblico' con il termine impresa del decreto delegato sta ad indicare una scelta del legislatore per una disciplina privatistica»

CONCESSIONE VS AUTORIZZAZIONE

La sentenza della Suprema Corte «ha messo in luce quanto siano mutati i termini dell'intervento della Banca d'Italia ad un compito meramente ricognitivo delle condizioni richieste, senza alcun riguardo alle esigenze economiche di mercato: in guisa che da atto ampiamente discrezionale esso diventa atto dovuto»

ALCUNE RISERVE...

«Ciò non esclude che rimangano sottoposte al diritto pubblico le attività degli enti creditizi pubblici che esulano dalla gestione economica. (...) E altrettanto dicasi per altre attività collaterali svolte dagli enti creditizi in campo monetario, valutario, fiscale e finanziario, come banche agenti o delegate in sostituzione di enti pubblici non economici: oppure per le attività connesse con i cosiddetti 'crediti di scopo legale'»

La giurisprudenza degli anni '80-'90

I CREDITI SPECIALI E AGEVOLATI

La sentenza della Corte ha escluso dall'attività imprenditoriale *i crediti agevolati e speciali*.

L'esclusione non è casuale, nel senso che il credito speciale rappresenta un canale privilegiato per indirizzare i flussi creditizi verso settori dell'economia reale e verso zone del Paese indicate dal Governo (in particolare, il Mezzogiorno).

In questa prospettiva, il sistema bancario, specie di proprietà pubblica, ha costituito lo strumento della crescita e dello sviluppo del Paese e, perciò, non appariva incongruo ravvedere nel settore del credito speciale un'attività riconducibile più al servizio pubblico che all'attività imprenditoriale, in quanto immediatamente rivolto al conseguimento dell'interesse generale.

La dottrina – Le tesi di Massimo Severo Giannini

SERVIZIO PUBBLICO

1949 – In un primo scritto, Giannini aveva ritenuto di poter ravvisare nell'attività creditizia i caratteri del **servizio pubblico**. Traeva la conclusione da una serie di dati, fra cui:

- 1) L'assoggettamento delle imprese creditizie a controlli e a ordini di organi statali, che arrivavano ad esprimersi in direttive e istruzioni. Sicché gli istituti di credito agivano «in nome proprio e per un interesse proprio, giustapposto peraltro ad un interesse pubblico»
- 2) Perché si abbia servizio pubblico, è necessaria la «riferibilità mediata» del servizio allo Stato, che si verificava nella misura in cui vi era una direzione statale, diretta e indiretta, del credito

La dottrina – Le tesi di Massimo Severo Giannini

ORDINAMENTO SEZIONALE E SERVIZIO DI INTERESSE PUBBLICO

1959 – In un secondo scritto, e nonostante il quadro normativo fosse rimasto invariato, Giannini modifica le proprie conclusioni, fondando la teoria dell'*ordinamento sezionele*, per giungere all'affermazione che, nel caso dell'attività creditizia, non di servizio pubblico si tratterebbe, bensì di *servizio di interesse pubblico*.

Sarebbero tali quelle attività private soggette ad un *regime speciale* (ad esempio, farmacie, servizi di trasporti di piazza, fabbricazioni di guerra, ecc.)

La dottrina – Le tesi di Massimo Severo Giannini

ORDINAMENTO SEZIONALE E SERVIZIO DI INTERESSE PUBBLICO

In questi casi, si sarebbe in presenza di soggetti giuridici che svolgono attività rette dal diritto privato (**PLURISOGGETTIVITA'**), che sono riuniti attraverso istituti di vario tipo (**ORGANIZZAZIONE**) e che sono soggetti al potere di vertice di un'autorità pubblica (**NORMAZIONE**).

Si aggiunge che «come per tutti gli ordinamento del genere, anche la formazione dell'ordinamento bancario si compone di due parti: le norme provenienti dall'ordinamento generale, cioè dallo Stato, e quelle provenienti dall'ordinamento sezionale» stesso.

La dottrina – Le tesi di Massimo Severo Giannini

ORDINAMENTO SEZIONALE E SERVIZIO DI INTERESSE PUBBLICO

Questa tesi, nel vigore della legge bancaria del 1936-38, sembrava essere quella che meglio forniva un inquadramento teorico dell'attività creditizia, prendendo atto dell'impossibilità di sussumerla tanto sotto la categoria del servizio pubblico quanto di ridurla nell'ambito dell'attività meramente privatistica.

Ad oggi, però, la natura sezione dell'ordinamento del credito è infirmata da una serie di elementi, in ragione della «segmentazione» dell'attività creditizia in due livelli, l'uno imprenditoriale e l'altro «avvicinabile» al modello dell'ordinamento sezionele

L'ATTUALE SEGMENTAZIONE DELL'ATTIVITA' CREDITIZIA

SEGMENTO IMPRENDITORIALE

Conseguenza della prevalente privatizzazione del credito tale da scollegarlo (per la gran parte) dai fini di sviluppo economico di interesse pubblico

Risultato, altresì, della circostanza che il «governo della liquidità», verso cui convergono il controllo del credito e la politica monetaria, è ormai multilivello (soprattutto la seconda)

SEGMENTO (RESIDUO) DELL'ORDINAMENTO SEZIONALE

E' costituito da quelle attività, condotte sotto l'egida dei pubblici poteri (Stato e, soprattutto, Regioni), rivolte ad agevolare l'accesso al credito ex art. 47 Cost.



D'altra parte, nell'ambito della giurisprudenza costituzionale, sembra potersi leggere l'impossibilità di *reductio ad unitatem* dell'attività creditizia. In linea di principio, veniva ammessa la sua natura imprenditoriale, ma, d'altra parte, si sosteneva la vocazione pubblicistica di una serie di attività (in primis, credito agevolato e speciale), quale strumento per l'attuazione dello sviluppo economico del Paese.

IL SIGNIFICATO DELL'ART. 47 COST.

Art. 47 Cost.: «La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito»

Disposizione priva di giuridicità, giacché compatibile con diverse impostazioni economiche



Va intesa nel senso che la normazione di settore debba realizzare determinati obiettivi socio-economici rientranti nelle previsioni dello Stato interventista



Attribuisce alla Repubblica il compito di attuare una *politica creditizia* (vista la funzione di coordinamento, oltre a quella di disciplina e controllo)



ART. 47 COST. E RIPARTO DELLE COMPETENZE

Adottata la soluzione secondo cui l'art. 47 pone un obbligo di realizzazione di una politica creditizia, occorre verificare...

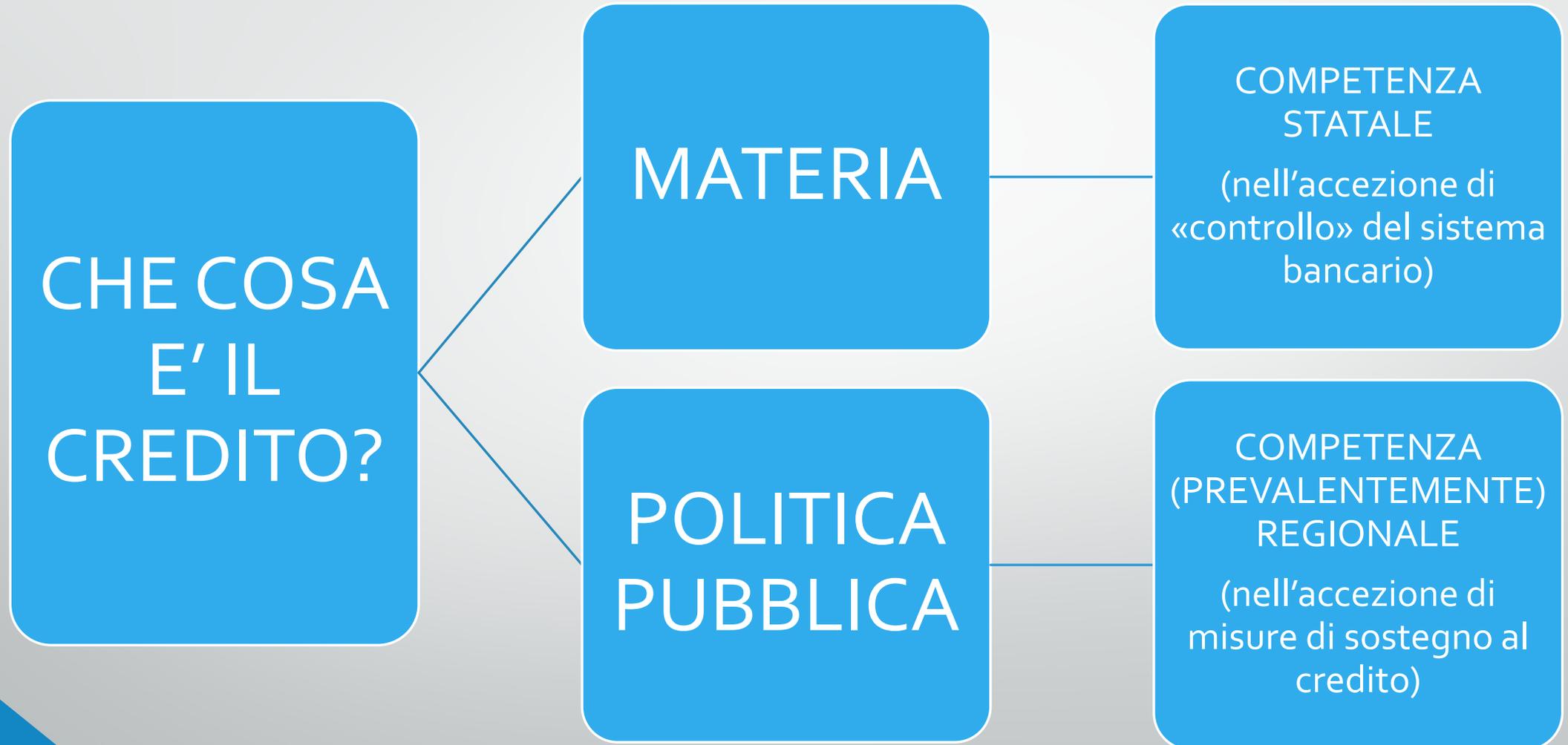


...il soggetto (ovvero i soggetti) a cui è attribuito il compito dal punto di vista costituzionale, anche alla luce del termine usato (Repubblica)...



...e quindi anche l'ipotesi di servizio pubblico (o servizio di interesse pubblico) delle banche regionali o, comunque, delle Regioni in generale

ART. 47 COST. E RIPARTO DELLE COMPETENZE



LA COMPETENZA STATALE IN MATERIA DI CREDITO

Il sistema di governo del credito e del risparmio, per lo meno nella sua accezione di «controllo» del sistema bancario, presenta caratteristiche unitarie e accentrate.

Nel vigore del primo regionalismo, ciò costituiva un portato della competenza generale dello Stato, mentre, oggi, la riforma del Titolo V ha in modo espresso disposto che il legislatore statale ha potestà legislativa esclusiva in materia di «moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari» [art. 117, c. 2, lett. e), Cost.]

LA COMPETENZA STATALE IN MATERIA DI CREDITO

«Interferenze» con competenze regionali

- Già nel vigore del previgente Titolo V si era posto un problema di raccordo fra la competenza statale in materia di credito e alcune competenze regionali, atteso che questa materia era (ed è) oggetto di specifica menzione in tutti gli Statuti delle Regioni speciali
- Nell'attuale formulazione del Titolo V, la competenza statale sugli aspetti di cui si è detto «convive» con quella concorrente fra Stato e Regioni in materia di «casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale»

LA COMPETENZA STATALE IN MATERIA DI CREDITO

«Interferenze» con competenze regionali

Secondo una parte della dottrina, la menzione di questi istituti di credito nell'art. 117, c. 3, Cost. costituirebbe una «svista» del legislatore costituzionale, poiché ha ripreso una locuzione dedotta dall'art. 5 della Legge Bancaria del 1936, non considerando che il T.U.B. del 1993 ha definitivamente superato la definizione di casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario ed agrario a carattere regionale.

LA COMPETENZA STATALE IN MATERIA DI CREDITO

«Interferenze» con competenze regionali

In questo quadro, è intervenuto il d.lgs. n. 171 del 2006, il quale è stato uno dei pochi atti emanati a seguito della delega contenuta nella c.d. legge La Loggia (n. 131 del 2003).

Art. 2, comma 2: «Sono caratteristiche di una banca a carattere regionale l'ubicazione della sede e delle succursali nel territorio di una stessa regione (e) la localizzazione regionale della sua operatività (...). L'esercizio di una marginale operatività al di fuori del territorio della regione non fa venir meno il carattere regionale della banca».

Art. 2, comma 3: «La localizzazione regionale dell'operatività è determinata dalla Banca d'Italia, in conformità ai criteri deliberati dal Comitato interministeriale per il credito e il risparmio (CICR), che tengano conto delle caratteristiche dell'attività della banca e dell'effettivo legame dell'operatività aziendale con il territorio regionale».



Pertanto, può dirsi che questa materia di potestà concorrente non è definibile mediante il ricorso a elementi «formali» o «nominali» (i tipi di istituti menzionati dalla Costituzione, bensì dal criterio sostanziale appena riportato).

Ciò non tanto in virtù della sopravvenuta normativa del 2006 (altrimenti vacillerebbe la rigidità costituzionale) quanto in base alla circostanza che il T.U.B. del 1993 (precedente la riforma) non contempla più le categorie di istituti di cui alla norma costituzionale (→ impossibilità di applicazione del criterio storico-normativo)

LA COMPETENZA STATALE IN MATERIA DI CREDITO

«Interferenze» con competenze regionali

Esaurita la parte definitoria, il d.lgs. n. 171 del 2006 stabilisce il seguente principio fondamentale, tramite il rinvio all'art. 159 T.U.B. (d.lgs. n. 385 del 1993), il quale, pur essendo rubricato «Regioni a Statuto speciale», è ora richiamato per essere applicato anche alle Regioni a Statuto ordinario. Il comma 2 prevede che **nei casi in cui l'adozione di alcuni provvedimenti sia attribuita alla competenza delle Regioni (in particolare, l'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria, le modificazioni statutarie, le fusioni e le scissioni), la Banca d'Italia esprime, a fini di vigilanza, un parere vincolante**



La competenza regionale è «dimezzata», nel senso che la vincolatività del parere non lascia spazio a margini di competenza regionale sul punto

LA COMPETENZA REGIONALE IN MATERIA DI CREDITO

Nel senso di politica pubblica, il credito abbraccia un complesso di oggetti, che afferiscono a materie diverse. Il sostegno al credito è funzionale allo sviluppo delle imprese e, come tale, presenta degli evidenti collegamenti con le attività produttive (industria, artigianato, agricoltura, pesca, turismo), di competenza residuale regionale. Esso, perciò, abbraccia...

...le misure volte a porre rimedio ai c.d. fallimenti del mercato, posto che il segmento imprenditoriale del mercato creditizio è suscettibile di generare delle inefficienze sistemiche (in termini di asimmetria informativa e di *credit crunch*), che possono essere temperate solo con un intervento pubblico

...le misure di collegamento (e di agevolazione) fra l'esercizio del credito e la libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.), che, benché libertà negativa, non esclude interventi pubblici positivi per la sua realizzazione

N.B. Sent. n. 14 del 2004 (Corte cost.): le funzioni attribuite alle Regioni «ricomprendono pure le possibilità di erogazione di contributi finanziari a soggetti privati, dal momento che in numerose materie di competenza regionale le politiche pubbliche consistono appunto nella determinazione di incentivi economici ai diversi soggetti che vi operano e nella disciplina delle modalità di erogazione»

CONCLUSIONI

- 1) Mentre in passato l'attività creditizia poteva essere intesa come servizio pubblico oppure come servizio di interesse pubblico (secondo la teoria degli ordinamenti sezionali del Giannini), nell'attuale fase storica, essa è prevalentemente imprenditoriale.
- 2) Il prevalente segmento imprenditoriale non esclude la presenza del segmento «di interesse pubblico» e, dunque, un «residuo» o «frammento» della precedente connotazione.
- 3) Per questo secondo segmento, le Regioni sono l'attore principale (anche quantitativamente), sia per il tramite delle banche a carattere regionale o delle finanziarie regionali sia per mezzo di misure (legislative e amministrative) di sostegno al credito (o, più latamente, di incentivo), anche in virtù del collegamento fra questo oggetto di disciplina e gli altri rimessi alla propria competenza (in primis, attività produttive)

GRAZIE PER L'ATTENZIONE!

*Et si mutuum dederitis his,
a quibus speratis recipere,
quae vobis gratia est?*

(Vangelo secondo Luca, 6, 34-35)

Trad. it.: E se prestate a coloro
da cui sperate ricevere,
che merito ne avrete?

