

Riparto delle competenze  
in materia del credito.  
Un confronto tra Regioni a Statuto ordinario  
e Regioni a Statuto speciale

PAOLO COLASANTE (ISSIRFA-CNR, Rome)



**ISSIRFA**

## COMPETENZE IN MATERIA DI CREDITO (nel senso di «controllo» del sistema bancario)

- ▶ 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.
- ▶ F. MERUSI: «è nell’ordine logico delle cose, prima ancora che nei principi delle leggi, che il potere di dirigere e controllare l’attività creditizia sia unitario, cioè statale. Difatti la funzione creditizia è di interesse pubblico, soprattutto perché la circolazione creditizia influisce direttamente sulla stabilità del potere d’acquisto della moneta. Ma poiché il mercato monetario è nazionale e non regionale, ovviamente non possono spettare alla Regione decisivi poteri di supremazia e di controllo sull’attività degli enti e delle aziende di credito, quale che sia il loro carattere».
- ▶ Nel vigore del primo regionalismo, ciò costituiva un portato della competenza generale dello Stato, mentre 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, comma 2, lett. e, Cost.).

# COMPETENZE IN MATERIA DI CREDITO (Regioni a statuto speciale)

- ▶ Tuttavia, la materia creditizia era (ed è) esplicitamente menzionata negli Statuti delle Regioni speciali (leggi costituzionali) nell'ambito delle competenze concorrenti
- 1) art. 17, lett. e), Stat. Reg. Sic., che attribuisce alla Regione la “disciplina del credito”;
- 2) art. 3, lett. b), Stat. Valle d’Aosta, che rimette alla competenza regionale l’“istituzione di enti di credito di carattere locale”;
- 3) art. 4, lett. b), Stat. Sardegna, il quale pure le conferisce potestà legislativa su “istituzione ed ordinamento degli enti di credito fondiario ed agrario, delle casse di risparmio, delle casse rurali, dei monti frumentari e di pegno e delle altre aziende di credito di carattere regionale; relative autorizzazioni”;
- 4) art. 5, n. 8, Stat. Reg. Friuli Venezia Giulia, che rimette alla Regione l’“ordinamento delle Casse di risparmio, delle Casse rurali; degli Enti aventi carattere locale o regionale per i finanziamenti delle attività economiche nella Regione”;
- 5) artt. 5, n. 3, e 11, Stat. Trentino-Alto Adige, il quale ultimo così dispone: “La Provincia può autorizzare l'apertura e il trasferimento di sportelli bancari di aziende di credito a carattere locale, provinciale e regionale, sentito il parere del Ministero del tesoro. L'autorizzazione all'apertura e al trasferimento nella provincia di sportelli bancari delle altre aziende di credito è data dal Ministero del tesoro sentito il parere della Provincia interessata. La Provincia nomina il presidente e il vice presidente della cassa di risparmio, sentito il parere del Ministero del tesoro”.

# COMPETENZE IN MATERIA DI CREDITO (Regioni a statuto speciale)

- ▶ L'ambito materiale del «credito» è stato indagato dalla dottrina (*Francesco Cossiga e Giuseppe Guarino*, entrambi relativamente alla Sardegna), al fine di identificare l'estensione della competenza sottesa alle «etichette» degli Statuti speciali.
- 1) Disciplina degli atti mediante i quali si svolge la funzione della raccolta del risparmio e della erogazione del credito, atti che continuano a essere regolati dal codice civile e dalle leggi speciali
- 2) Disciplina degli organi pubblici che determinano l'indirizzo politico in materia di credito ne curano l'attuazione (si trattava del Comitato interministeriale per il credito e il risparmio, del Ministero del Tesoro e del Governatore della Banca d'Italia)
- 3) **Settore relativo alle aziende che esercitano il credito. «Procedendo per esclusione la competenza legislativa della Regione appare dunque limitata alla costituzione e alla capacità operativa delle aziende di credito, alla loro interna organizzazione, al funzionamento degli organi ed al trasferimento degli sportelli, alla condizione giuridica ed alle responsabilità dei titolari degli organi, ai relativi controlli» (Guarino)**

## COMPETENZE IN MATERIA DI CREDITO (Regioni a statuto speciale)

- ▶ Se per un verso la materia «credito» afferisce al controllo del sistema bancario (e, in questo ambito, le Regioni speciali hanno avuto dei ruoli di rilievo), per altro verso, «credito» significa anche **politica pubblica** e, in tal senso, presenta un **nesso di strumentalità** con diverse competenze regionali (ad. es., agricoltura e turismo).
- ▶ Da questo punto di vista, al di là dei poteri amministrativi regionali, emerge un'altra declinazione della materia che ci occupa, nel senso di **sostegno al credito**, che si attua con una serie di strumenti, fra cui, appunto, le finanziarie regionali.
- ▶ Il richiamato nesso di strumentalità sotto questo profilo emerge anche dalle vicende storiche che hanno condotto alla fondazione delle finanziarie regionali: nate dapprima nell'ambito delle Regioni speciali (Sicilia, Sardegna e Friuli-Venezia Giulia), forti della loro maggiore autonomie e dotata già in passato di competenze rilevanti.

## COMPETENZE IN MATERIA DI CREDITO (Regioni a statuto ordinario)

- ▶ Per le Regioni ordinarie occorrerà, invece, attendere l'effettiva istituzione (1970)
- ▶ Legge finanziaria del 1970 (n. 281 del 1970), recante «provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a Statuto ordinario»: disciplina i prestiti che le Regioni possono contrarre, anche per assumere partecipazioni in Finanziarie Regionali: «Le Regioni possono contrarre mutui ed emettere obbligazioni esclusivamente per provvedere a spese di investimento nonché per assumere partecipazioni in società finanziarie regionali (...) il cui oggetto rientri nelle materie dell'art. 117 della Costituzione»
- ▶ Il campo d'azione delle Regioni si è, peraltro, ampliato con la riforma del 2001, la quale ha attribuito alla competenza regionale tutte le attività produttive (commercio, artigianato, agricoltura, industria, ecc.), il turismo, le politiche sociali, ecc.



## COMPETENZE IN MATERIA DI CREDITO (Regioni a statuto ordinario)

- ▶ Con la riforma del 2001, le Regioni ordinarie sono state altresì dotate (in modo analogo a quanto già avvenuto per le Regioni speciali) della competenza concorrente in materia di «casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale»
- ▶ Tale estensione di competenza è, in realtà, rimasta muta, anche alla luce del fatto che era stata di fatto «svuotata» anche per le Regioni speciali (ai sensi dell'art. 159 T.U.B., **rubricato «Regioni a Statuto speciale»**), 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 e le fusioni e le scissioni], la Banca d'Italia esprime, a fini di vigilanza, un parere vincolante. In buona sostanza, si può dire che la competenza regionale è “dimezzata”, nel senso che la vincolatività del parere non lascia spazio a margini di competenza regionale.

## COMPETENZE IN MATERIA DI CREDITO (Regioni a statuto ordinario)

- ▶ Peraltro, il d.lgs. N. 171 del 2006 (uno dei pochi emanati a seguito della delega contenuta nella c.d. legge La Loggia per la ricognizione dei principi fondamentali) rinvia proprio all'art. 159 TUB per precisare che la sua disciplina si applichi anche alle Regioni ordinarie. Pertanto, all'attribuzione di competenza non ha corrisposto alcun maggior potere regionale
- ▶ Oltre che dal punto di vista sostanziale, tale (presunta) attribuzione di competenza è stata frutto di una «svista» anche formale, nel senso che ha ripreso una locuzione dedotta dall'art. 5 della Legge Bancaria del 1936 e non ha considerato che il Testo Unico Bancario del 1993 avesse superato la definizione di casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario ed agrario a carattere regionale.
- ▶ Per cui l'interprete è costretto a riconoscere nella Costituzione una partizione di banche per categorie che, anche se esiste ancora nella denominazione di alcune banche, non corrisponde più a tipi giuridici separati. Piuttosto, la legge bancaria del 1993 disciplina 'tout court' le 'banche' e non contiene elenchi





## COMPETENZE IN MATERIA DI CREDITO (Regioni a Statuto speciale e a Statuto ordinario)

- ▶ Alla luce di quanto avvertito, per entrambe le tipologie di Regioni deve ritenersi che, dal punto di vista del «controllo» del sistema creditizio, esse non siano titolari di competenze «sostanziali»
- ▶ Piuttosto, hanno un ruolo in materia creditizia nella misura in cui sia funzionale all'esperienza di altre competenze proprie
- ▶ Sent. n. 14 del 2004: appartengono “alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni gli interventi sintonizzati sulla realtà produttiva regionale, tali comunque da non creare ostacolo alla libera circolazione delle persone o delle cose fra le Regioni o da non limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale”

## COMPETENZE IN MATERIA DI CREDITO (Regioni a Statuto speciale e a Statuto ordinario)

- ▶ Dal punto di vista del credito come strumento di realizzazione di competenze proprie, viene in rilievo il ruolo delle finanziarie regionali.
- ▶ Vista la loro missione e il loro collegamento con l'ente Regione, le finanziarie regionali possono costituire un utile strumento di «politica economica regionale» (legate allo «sviluppo» del territorio, non solo al fine di lucro)
- ▶ In questo ruolo, riflettono perciò un «servizio di interesse pubblico» (Giannini), anche in senso nominalistico (prevalenza di capitale pubblico)