

CORSO DI LEGISLAZIONE BANCARIA

LEGISLAZIONE BANCARIA ITALIANA

(1861-2010)

Franco Belli

tomo I



CORSO DI LEGISLAZIONE BANCARIA

LEGISLAZIONE BANCARIA ITALIANA

(1861-2010)

Franco Belli

tomo I



© Copyright 2010 by Pacini Editore SpA

Volumi indivisibili

ISBN 978-88-6315-222-7

ISBN I tomo
978-88-6315-220-3

Realizzazione editoriale



Via A. Gherardesca 1
56121 Pisa

Rapporti con l'Università
Lisa Lorusso

Responsabile di redazione
Valentina Bàrberi

Fotolito e Stampa
Industrie Grafiche Pacini

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633. Le riproduzioni effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da AIDRO, Corso di Porta Romana n. 108, Milano 20122, e-mail segreteria@aidro.org e sito web www.aidro.org

INDICE

Introduzione – Contenuti, limiti ed articolazione del corso

1. Presente, passato, futuro	pag.	7
2. L'oggetto del corso.....	»	9
3. L'articolazione del corso	»	16
4. Qualche istruzione per l'uso e per la preparazione dell'esame	»	17

Capitolo primo – Funzione del credito e paradigma imprenditoriale della banca (qualche riflessione d'ordine molto generale)

5. La banca è un'impresa peculiare che svolge un'attività tipica.....	»	21
6. La disintermediazione ha ridisegnato dalle fondamenta il modo di essere e di operare della banca contemporanea	»	27
7. Prendiamola alla lontana, come è ovvio in un corso a taglio prevalentemente storico.....	»	33
8. La banca è un intermediario e la sua attività è attività d'intermediazione	»	36
9. Il primo tratto di differenziazione fra la banca e le altre imprese può essere individuato nella natura della “merce” commerciata dalla banca stessa.....	»	38
10. L'attività bancaria è qualcosa di più e di diverso rispetto alla semplice intermediazione nelle operazioni di credito fra chi da una parte dà a prestito e chi, dall'altra parte, prende a prestito	»	44
11. M'illudo d'essere giunto ad individuare la specialità dell'impresa bancaria.....	»	49

Capitolo secondo – L'evoluzione della legislazione bancaria italiana (prima parte): dall'unificazione nazionale alla nascita della Banca d'Italia

12. Introduzione e avvertenze: cominciamo con la storia.....	»	51
13. Cominciamo, dunque. Cominciamo, ragionando intorno alla contrapposizione sviluppo/sottosviluppo. Un punto di partenza (fin troppo) classico per chi parli dell'Ottocento italiano	»	55
14. Delineate malamente queste questioni di carattere molto generale, entriamo ora nel mezzo delle cose per parlare di banche.....	»	68
15. Torniamo dunque al 1861, al momento dell'unificazione nazionale	»	74
16. La banca mobiliare: sviluppo e crisi	»	88
17. Sappiamo bene che dal letame può nascere un fiore: dalle crisi bancarie e dallo scandalo della Banca Romana nasce la Banca d'Italia	»	99

**Capitolo terzo – L'evoluzione della legislazione bancaria italiana (seconda parte):
le “leggi generali bancarie” del 1926 e del 1936**

18. Premessa	pag. 105
19. Dagli anni Novanta dell'Ottocento alla prima guerra mondiale.....	» 108
20. (<i>segue</i>): Le banche miste alla tedesca: la fase “fisiologica”	» 112
21. (<i>segue</i>): Le banche miste alla tedesca: la crisi del 1907 come inizio della “fase patologica”	» 118
22. Il dopoguerra: le scalate, la liquidazione della Banca italiana di sconto, il salvataggio del Banco di Roma	» 119
23. (<i>segue</i>): Cerchiamo di tirare le fila di quanto abbiamo detto nel precedente paragrafo (natura delle crisi, tipologia degli interventi, ruolo della Banca d'Italia)	» 122
24. I provvedimenti del 1926: il dibattito sulla “tutela del risparmio” che li precede	» 127
25. (<i>segue</i>): Unificazione dell'emissione presso la Banca d'Italia e provvedimenti di tutela del risparmio (anche se ne tratto invertendo l'ordine delle due questioni)	» 131
26. (<i>segue</i>): Rafforzamento del ruolo dello Stato quale collettore del risparmio, ristrutturazione delle casse di risparmio e concentrazione bancaria, rivalutazione della lira e “ritorno all'oro”	» 138
27. Verso la legge bancaria del 1936. La grande crisi del 1929 e il suo impatto....	» 144
28. (<i>segue</i>): La nascita dell'Istituto per la ricostruzione industriale (Iri)	» 151
29. La “legge bancaria” del 1936-1938. Alcune avvertenze sull'iter della legge; i soggetti controllati e i soggetti controllori; la pubblicizzazione della Banca d'Italia.....	» 153
30. (<i>segue</i>): Istituti di credito di diritto pubblico e banche d'interesse nazionale... ..	» 156
31. (<i>segue</i>): L'autorizzazione alla costituzione, all'inizio delle operazioni e all'apertura di sportelli.....	» 158
32. (<i>segue</i>): I principali controlli. Analisi degli articoli 31, 32, 33, 35	» 160
33. (<i>segue</i>): L'amministrazione straordinaria e la liquidazione coatta amministrativa	» 164
34. (<i>segue</i>): Questioni d'ordine generale. Una legge statalista?.....	» 166
35. (<i>segue</i>): L'elasticità della legge bancaria	» 173
36. (<i>segue</i>): L'apparato di controllo del credito	» 174
37. (<i>segue</i>): Un'ultima questione: la separazione del credito.....	» 182

**Capitolo quarto – L'attuazione della legge bancaria del 1936: dalle modificazioni
dell'immediato dopoguerra all'emanazione del testo unico in materia bancaria e
creditizia del 1993**

38. Premessa	» 187
39. Le modificazioni della legge bancaria introdotte nel primo dopoguerra.....	» 187
40. (<i>segue</i>): Qualche osservazione d'ordine generale sul decreto del 1947, nel tentativo di mettere in luce la posizione ed il ruolo della Banca d'Italia e del suo Governatore	» 193
41. Legge bancaria e politica del credito. Dalla ricostruzione alla crisi dei primi anni Settanta.....	» 203
42. (<i>segue</i>): Dall'inizio degli anni Settanta alla prima metà degli anni Ottanta	» 211
43. Le direttive comunitarie (prima e seconda direttiva di coordinamento) ed il loro impatto sulla legislazione bancaria nazionale	» 216
44. La crisi delle banche pubbliche, la riforma Amato ed i successivi interventi di riforma della riforma: la questione delle fondazioni di origine bancaria	» 220

Capitolo quinto – Poche osservazioni riassuntive e d’assieme sul testo unico bancario del 1993

45. Introduzione. A mo’ di ripasso	pag. 227
46. Tratteggiate velocemente le caratteristiche di fondo del Tub, occorre a questo punto chiedersi quali siano le norme che più di altre ci danno il polso della differenza d’impostazione e di obiettivi rispetto alla legislazione previgente ..	» 231
47. Bene, cominciamo dalle definizioni: art. 1	» 234
48. Le autorità creditizie: uno sguardo d’assieme	» 244
49. (<i>segue</i>): Il Cicr? Un organismo inutile (e forse anche pericoloso)	
50. Veniamo ora alla nozione di attività bancaria e di raccolta del risparmio e alle obbligazioni e titoli di deposito emessi dalle banche (artt. 10-12)	» 254
51. Restiamo nel titolo II, per interessarci ora del capo II: autorizzazione all’attività bancaria e libera prestazioni dei servizi	» 265
52. Le partecipazioni nelle banche	» 273
53. Banche cooperative	» 279
54. Vigilanza	» 286
55. Soggetti operanti nel settore finanziario (titolo V), istituti di moneta elettronica (titolo V- <i>bis</i>), istituti di pagamento (titolo V- <i>ter</i>) e altre brevi notizie sugli altri controlli (titoli VII), sulle sanzioni (titolo VIII) e sulle disposizioni transitorie e finali (titolo IX)	» 290
56. Ciao e grazie dell’attenzione che mi avete prestato (se me l’avrete prestata) ..	» 293

*Dedico questo libro a mio nipote Bernardo,
nella fin troppo facile profezia che non lo leggerà mai.*

Il credito conclude lo sviluppo del sistema di scambio. Esso è postulato dallo scopo dei traffici in modo tale che esso, ad un certo punto della loro evoluzione, deve necessariamente verificarsi. Senza il credito, i traffici sarebbero la cosa più imperfetta e macchinosa del mondo: un uccello senz'ali. Per muoversi, i traffici hanno bisogno dello slancio del credito. Come per gli uccelli, così anche per il credito le ali incominciano a crescere non appena uscito dall'uovo.

Rudolf von Jhering, 1818-1892
filosofo del diritto

Contenuti, limiti ed articolazione del corso

SOMMARIO: 1. Presente, passato, futuro. – 2. L'oggetto del corso. – 3. L'articolazione del corso. – 4. Qualche istruzione per l'uso e per la preparazione dell'esame.

1. *Presente, passato, futuro.* Questo libro dedica molto spazio alla storia. È una mia scelta antica, il lupo perde il pelo ma non il vizio. È una scelta della quale sono convinto, anche se so che la storia è faccenda passata di moda; anzi, lo sono, proprio perché ho questa consapevolezza. Permettetemi di aprire, già ora, una delle mie tante parentesi, alle quali dovrete abituarvi. Due parole, appunto, sulla storia, cominciando con una citazione: «Il diritto, opera degli uomini e frutto delle loro lotte e dei loro contrasti, delle loro speranze e delle loro tradizioni, è nella storia, né può essere compreso o inteso fuori dal suo fluire e fuori dall'unità di questa».

Sono parole di Tullio Ascarelli¹. Dovremmo farne tesoro. Viceversa, non è sempre così. Tanto per fare un esempio che mi sta parecchio a cuore poiché un po' mi scandalizza, sul fronte degli studi di diritto, si pensi all'ossessiva e frustrante rincorsa dei commenti dell'ultima norma o sub-norma usa e getta; chiose e contro-chiose, cui un buon numero di giuristi² si dedica, beotamente felice e contento, con analisi sempre più minuziose e pedanti, che, oltre a rompere le scatole al lettore³, contribuiscono a svilire il concetto di ordinamento giuridico ad una sorta di scialbo insieme aritmetico di norme; operazione duramente criticata a suo tempo da un grande maestro del diritto, che invece scorgeva nell'ordinamento giuridico «qualche cosa di più vivo e di più animato»⁴. In buona sostanza, oggi non pochi

¹ Giurista, 1903-1959.

² Di "legisti", direbbe Sabino Cassese, uno dei massimi studiosi di diritto amministrativo viventi, attualmente giudice della Corte costituzionale. Non mi voglio parare dietro un dito, in questa categoria, che io stesso bistratto, rientro anch'io, dato che, proprio mentre rileggevo questo libro, ho anche finito di curare, insieme ad autorevoli colleghi, un nuovo (un ennesimo) "commentario" alla legislazione bancaria vigente, che, soprattutto se farete la tesi nelle nostre materie, probabilmente vi capiterà d'incontrare.

³ E, in specie, al "lettore coatto", cioè allo studente.

⁴ Santi Romano, 1875-1947. Se vogliamo metterla in termini un po' più difficili, bisogna tener presente il fatto che un ordinamento giuridico è un forma complessa, e non quindi semplicemente una somma o un aggregato di parti, che va affrontato in maniera non meccanica, facendo ricorso alla teoria dell'olismo, cioè a dire, dizionario alla mano, di una «teoria biologica (estensibile anche a scienze umane e sociali) che attribuisce all'organismo maggiore valore di compiutezza e di perfezione rispetto alla somma della parti in cui è suddiviso». Spero di aver reso l'idea.

scienziati sociali – giuristi, economisti, sociologi ecc. – sembrano considerare la storia alla stregua di un «grottesco ed insensato culto dei morti»⁵ come anche la recente, deleteria, mutazione dei programmi delle nostre università pare indicare. Oramai, il sapere non è sapere se non è immediatamente strumentale, mirato, frammentato, specializzato, depurato da quelli che sono considerati orpelli, e dalle contaminazioni e fascinazioni ritenute quantomeno incongrue. Soprattutto, questo è forse il punto, il sapere è sapere solo nel breve periodo. Ciò, si badi bene, non nel senso che la cultura è quello che resta mano a mano che si dimentica, che si screma, che si vaglia. Il sapere è considerato, per così dire, a scadenza, “da consumarsi preferibilmente entro...”. Quando noi tutti, mi riferisco agli insegnanti, parliamo come si fa sempre più spesso di “formazione permanente”, siamo convinti di esprimere un concetto intelligente e progressista. Oh quanto siamo bravi, madama Doré! Avrei qualche dubbio; non fosse altro perché non mi sembra di buon auspicio il fatto che la parola “formazione” si sia ormai candidata a soppiantare, anche nelle scuole e nelle università, la parola “cultura”. Forse non è propriamente così, forse la vedo troppo bigia; forse le mie sono tipiche lamentazioni senili; forse con la locuzione “formazione permanente” ci limitiamo, almeno in parte, ad esprimere la consapevolezza del fatto che, oggi più di ieri, purtroppo, e sottolineo il purtroppo, “gli esami non finiscono mai”.

Ritorniamo alla storia. Detta all’ingrosso, la società contemporanea, compresa buona parte degli “intellettuali”, sembra rifiutarsi in maniera sempre più netta ed organica di «pensare il passato come una componente viva della vita. [Per quanto i fatti essenziali che si verificano] in tutti gli angoli della terra risuonino entro le mura delle nostre case come un rumore domestico, tutto ciò che accade ordinariamente nel mondo non viene presentato come il risultato di un processo, di uno svolgimento che è maturato nel tempo, che ha dietro di sé una storia, ma come un evento [termine, questo, che rappresenta una delle pietre miliari del barbaro linguaggio contemporaneo]. E l’evento è un fatto isolato, singolo, che si impone alla nostra attenzione, senza vincoli, senza passato e senza futuro»⁶.

Se così è, come mi par che sia, allora è indispensabile reagire a questo stato di cose; è doveroso, soprattutto come insegnanti e come studenti, tentare di creare degli antidoti a questa sorta di “cultura dell’attimino”: recuperare il senso del lungo periodo all’indietro e in avanti, per studiare il presente e magari – perché no? – per immaginare il futuro (il futuribile), poiché se è vero, come avverte John Maynard Keynes⁷, che nel lungo andare saremo tutti morti, è altrettanto e più vero che la vera morte delle società, il vero venir meno delle loro capacità di organizzare il

⁵ Piero Bevilacqua, professore di Storia contemporanea all’Università di Roma “La Sapienza”.

⁶ P. Bevilacqua.

⁷ Economista inglese, come di sicuro saprete, 1883-1946.

proprio divenire⁸, coincide con «l'affermarsi totalizzante del presente». Consiste nello «stare nel presente, senza memoria e senza speranza, [come rassegnazione di fronte] all'appannarsi dell'avvenire, [conseguente alla programmatica] perdita dei fini sociali [che sembra caratterizzare l'attuale modo di essere della società]»⁹.

Fine del palo. Sicuramente non vi ho convinto – ci mancherebbe altro! –, ma forse una piccola pulce nell'orecchio ve l'ho messa. Oppure no?

2. *L'oggetto del corso*. L'oggetto del corso è costituito dalla regolamentazione o regolazione o disciplina giuridica¹⁰ dell'attività bancaria¹¹. Comincio con una domanda: che cos'è una banca? M'immagino già le vostre facce stupefatte, e anche un pizzico offese. Presumo che stiate pensando: “Ma come? È una domanda inutile. Tutti sanno che cos'è una banca, figurarsi noi. Siamo o non siamo studenti d'economia?” Ho indovinato?

Attenzione, ragazze e ragazzi, «le cose [...] non sono ovvie e le cose ovvie vanno comunque rimesse in discussione»¹². Insomma, non è propriamente come avete pensato (o meglio come io suppongo che voi abbiate pensato); non è una domanda inutile. Fino a quando si tratti di definire all'ingrosso la “banca” o “impresa bancaria” o “società bancaria” o “ente creditizio” o “istituto di credito” o “azienda di credito”¹³,

⁸ Che poi null'altro è se non un “presente” che, divenendo “passato”, si tramuta in un altro “presente”; una cinematografia e non una serie di istantanee ciascuna tronfia della propria finitezza.

⁹ P. Bevilacqua.

¹⁰ Va di moda preferire il termine “regolazione” rispetto al termine “regolamentazione”, forse per assonanza con l'inglese *regulation*, e quando c'è di mezzo l'inglese... tanto di cappello. In effetti però, “regolazione” è parola italiana, attestata già all'inizio del XIV secolo, mentre “regolamentazione”, attestata a partire dalla metà del XIX secolo, deriva dal francese *réglementation*.

¹¹ O meglio, come vedremo, dall'attività delle banche.

¹² Ci rivolge questo avvertimento Ezio Raimondi, che è stato professore di Letteratura italiana all'Università di Bologna.

¹³ Come si usava dire una volta anche da parte del legislatore; lo vedremo trattando della normativa del 1926 e del 1936 (si veda il III capitolo). L'espressione è però giuridicamente imprecisa se si pensa alla differenza sostanziale che corre fra il concetto di “impresa” e quello di “azienda”. Provate a mettere a confronto l'art. 2082 c.c. e l'art. 2555 c.c. La prima norma tratta dell'imprenditore: «È imprenditore chi esercita professionalmente un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni e di servizi», cioè a dire, appunto, una “impresa”. La seconda norma invece ci fornisce la nozione di azienda alla stregua di «complesso dei beni organizzati dall'imprenditore per l'esercizio dell'impresa», cioè di quella attività economica ora richiamata. Non è chi non scorga la differenza sostanziale fra questi due concetti: l'azienda è per così dire una cosa inanimata, viceversa l'impresa, grazie all'imprenditore (all'uomo) è un qualcosa di animato; il concetto d'impresa, dunque, comprende necessariamente quello di azienda, ma non si esaurisce in esso. Eppure nel linguaggio comune i due termini sono usati in maniera indifferenziata ed anzi il termine “azienda” fa premio sul termine “impresa”. Questa confusione, forse scusabile nel linguaggio comune, diventa un errore blu in bocca ad uno studente d'economia. Sono troppo pignolo? Può darsi. Sto eccessivamente attento alla forma? Può darsi. Vi rammento tuttavia che dare del formale al diritto è come accusare un cavallo d'avere una faccia equina (come ha detto Ariberto Mignoli, grande studioso di diritto commerciale, 1920-2003, che è stato per anni la men-

non ci sono soverchie questioni. Viceversa, le questioni spuntano fuori ove ci sia chiesto di precisare i compiti di una banca e di distinguere fra banca ed altri soggetti, che, al pari della banca, si muovano sul terreno ampio e variegato delle attività finanziarie¹⁴. Sta, insomma, di fatto che i confini fra banche ed imprese di natura anche sostanzialmente diversa, che pure pongono in essere attività assimilabili a quelle delle banche, sono tenui e, in qualche caso, sono molto tenui se non evanescenti¹⁵. Questioni definitorie non semplicissime spuntano fuori anche a por mente alle partizioni interne dell'universo delle banche. Si pensi alle partizioni costruite sul dato giuridico e sulla forma istituzionale; nella legislazione vigente, si pensi per esempio alla differenziazione fra banche non cooperative e banche cooperative e, all'interno di quest'ultima categoria, a quella fra banche popolari e banche di credito cooperativo - *ex* casse rurali ed artigiane; si pensi alle distinzioni - che la legislazione vigente ha superato - tra casse di risparmio, monti di credito su pegno (una volta, monti di pietà), istituti di credito di diritto pubblico, istituti di credito speciale, banche d'interesse nazionale, istituti di credito a medio e lungo termine e chi più ne ha più ne metta. Si pensi poi anche alle partizioni connesse prevalentemente ai modi di operare specifici: che cosa distingue una banca "specializzata" da una banca "universale"? Che cosa significa la locuzione "banca di deposito"? Qual è la differenza fra una banca "commerciale" ed una banca "mista"? Che cosa distingue una "banca d'investimento"? Che cosa significa la locuzione "credito ordinario"? Che cos'è una "banca virtuale"? E, infine, qual è la differenza tra una banca e una fondazione bancaria o di origine bancaria che dir si voglia? Qual è, per portare un esempio concreto, la differenza fra la Fondazione Monte dei Paschi di Siena e la Banca Monte dei Paschi di Siena Spa? E via andare. Via andare alla rinfusa. Eccovi una citazione che traggo dall'introduzione ad una bella antologia curata, all'inizio degli anni novanta del secolo scorso, da Gerardo Coppola e Daniele Corsini (laureato nella nostra Facoltà) in materia di *Teoria di intermediazione creditizia*: «Il compito che ci proponiamo è [...] di richiamare l'attenzione sull'intensità con la quale in questo periodo una larga parte della dottrina [economica] sia andata alla ricerca, per finalità diverse, della soluzione del problema di che cosa sia una banca, cioè di quale genere di attività essa debba svolgere per potersi definire tale e del perché questi sforzi non siano finora approdati, nemmeno come somma delle singole parti, ad un "tutto", cioè ad una teoria generale della banca».

te giuridica di Mediobanca di cui era, al momento della morte, presidente onorario). La nostra materia è, dopotutto, una materia giuridica o prevalentemente tale.

¹⁴ Cioè, diciamo per ora in maniera assolutamente semplicistica, di tutte quelle numerose attività che "trattino", alla stregua di "oggetto" specifico del proprio "commercio", il denaro o, in ogni modo, titoli rappresentativi del denaro.

¹⁵ Lo sono oggi molto più di ieri e forse molto meno di domani; anche se sto preconizzando esiti che rischiano di essere radicalmente sconfessati, alla luce dell'odierna crisi finanziaria.

In sostanza, allora, la domanda è tutt'altro che peregrina; essa ci accompagnerà per l'intera durata del corso, uno dei cui obiettivi cardine, per quanto possa sembrarvi riduttivo o addirittura paradossale, sarà quello di trovare una risposta più o meno soddisfacente appunto a questa domanda. Ovvero, più modestamente, di tentare di farlo.

Tenete presente inoltre che ci stiamo muovendo in un cantiere ove fervono, o dovrebbero fervere, lavori non di poco conto. Mi riferisco alla crisi. «Ma cos'è questa crisi?», diceva un motivetto degli anni Trenta del Novecento¹⁶. Ragazze e ragazzi: voi avete il “privilegio” di assistere, e ahimé di partecipare, ad una delle più rilevanti crisi finanziarie – e reali, ovviamente – che la storia degli ultimi cento anni ricordi. Bel colpo! In ogni dove ci si lecca le ferite, si medita sul latte versato, ma anche si cerca di correre ai ripari, si ridiscute, si ripensa, si abbandonano frettolosamente ideologie e visioni del mercato altrettanto frettolosamente assunte, rispolverando vie più o meno obbligate come quella dell'intervento statale, ecc. Vi leggo un brano recente di Luca Enriques, valente giovane giurista bolognese: «Ben poche sono le certezze che l'attuale crisi finanziaria non ha intaccato o demolito. Ci si era abituati a pensare che la proprietà privata delle banche fosse un dato irreversibile; ora molti dei principali Paesi occidentali hanno lo Stato quale grande azionista delle banche maggiori. Eravamo convinti che gli aiuti di Stato fossero ormai preclusi dal *bon ton* dei sistemi ad economia di mercato; ora perfino gli Stati Uniti aiutano non solo le banche in crisi, ma anche, sempre più direttamente e quasi programmaticamente, le proprie case automobilistiche. Sia pure con fatica, si era affermata l'idea che la speculazione fosse una componente fisiologica del mercato e che desse un importante contributo all'efficienza dei mercati; recentemente, l'autorità di vigilanza considerata fin qui la più moderna e *market-friendly*, l'inglese *Financial Services Authority* (FSA) ha vietato (prima fra le tante autorità di vigilanza e sia pure temporaneamente) le vendite allo scoperto, qualificandole come abusi di mercato. Nella situazione di dubbio metodico nella quale ci troviamo, è necessario chiedersi se anche l'architettura normativa e i principi di fondo

¹⁶ Si tratta di un motivetto da nulla come tanti. L'autore ed interprete, tal Rodolfo De Angelis (1893-1965), era un personaggio poliedrico, per certi versi legato al movimento Futurista, scrittore, cantante, attore, fondò il teatro futurista insieme a Filippo T. Marinetti (1886-1944). Bene, il signor De Angelis fornisce, nella sua canzoncina, una ricetta – o meglio talune ricette, anche contraddittorie, a dire il vero – per superare la crisi: fare buoni prodotti (teatrali); non sperperare ai casinò e nelle notti bianche; vendere al giusto prezzo; tornare alla semplicità dei costumi (mangiare più patate); e, soprattutto, cavar fuori il portafoglio e far circolare il denaro. Roba di buon senso, direte voi. Far circolare il denaro? Non è cosa facile, né ieri, né oggi; non è facile, in specie, far circolare denaro buono, vuoi nel senso della quantità che della qualità (potere d'acquisto), vuoi nel senso, direi soprattutto, della sua distribuzione, posto che una delle caratteristiche su cui la crisi s'innesta, ma che nel contempo sta alla base della crisi stessa, consiste nel fatto che chi è ricco lo diviene sempre di più, mentre la massa dei soggetti che mano a mano varcano la soglia della povertà diventa sempre numerosa.

della disciplina dei mercati finanziari non debbano essere messi in discussione alla radice».

Bene, tornando nello specifico alla banca e all'impresa bancaria, come il buon Socrate¹⁷, sappiamo di non sapere che cosa sia una banca. Ed è già un risultato. Sappiamo di non sapere. Tuttavia, va fatto salvo un punto di partenza: in ogni caso la banca è un'impresa. «Nell'avviare la ricognizione della disciplina dell'impresa bancaria, un primo elemento economico-giuridico merita d'essere ribadito, anche se il farlo rischia di risolversi in un'affermazione scontata: l'attività bancaria è attività d'impresa e, più specificamente, di impresa commerciale [...]. Le modalità, anche giuridiche, previste per il suo esercizio sono, pertanto, in linea di principio e fatte salve le eventuali deroghe, quelle previste in generale per l'esercizio imprenditoriale dell'attività commerciale. È bene anche aggiungere che l'imposizione di statuti speciali non può spingersi fino a negare la natura imprenditoriale del relativo esercizio». Così scrive, all'inizio degli anni Ottanta del secolo scorso – a voi potrà sembrare preistoria, ma è appena ieri – un accorto giurista dell'economia¹⁸. La banca è un'impresa; questa è dunque la nostra unica certezza, il nostro assioma. Certezza che la dottrina giuridica – altrettanto non può dirsi per la giurisprudenza – non ha mai posto in dubbio, nemmeno nel caso delle banche-ente pubblico¹⁹. Certezza che, del resto, trova conferma nell'art. 2195, co. 1, n. 4, c.c., quando stabilisce che sono soggetti a registrazione gli imprenditori commerciali che esercitano «un'attività bancaria».

Allo stato delle arti, non c'interessa scendere sotto il pelo dell'acqua. In particolare, non c'importa vedere se si tratti di un'impresa commerciale in senso proprio; cioè, rifacendosi alla norma testé richiamata, non ci interessa capire se si tratti di un'impresa che svolge «un'attività intermediaria nella circolazione dei beni», ancorché specializzata nell'interposizione nella circolazione di un “bene” specifico e speciale qual è il “bene denaro”²⁰. O se, viceversa, si tratti di un'impresa commerciale *sui generis*, stanti alcune sue venature di “industrialità”²¹, capaci di distinguerla, per determinati aspetti, da un mero intermediario.

¹⁷ Che come ben sapete è un filosofo greco (469-399 a.C.).

¹⁸ Renzo Costi, professore di Diritto commerciale all'Università di Bologna.

¹⁹ Dinanzi al fenomeno, particolarmente rilevante nella storia del nostro Paese, della gestione di attività bancaria da parte di un soggetto giuridico a natura pubblica.

²⁰ Ammesso e non concesso che il termine “bene” sia in grado di dar conto, così e senza altra specificazione, della peculiarità del denaro. In realtà il denaro non è né un bene (né un bene d'investimento, né un bene di consumo) né tanto meno una merce. Come si legge in un noto dizionario inglese d'economia, «*Money is a social relation*». Se qualche volenteroso, o masochista, volesse saperne di più, può leggere un mio breve scritto intitolato *Il denaro e l'etica*, rinvenibile anche sul sito del Dipartimento di Diritto dell'economia dell'Università di Siena.

²¹ Cioè a dire d'idoneità a produrre valori tramite “trasformazione”, di attitudine a creare nuovi beni e/o servizi.

Su altra linea di ragionamento, ci preme invece rammentare, poiché la questione è di grande rilievo, che l'attività bancaria – meglio, l'attività delle banche, come diremo fra poco – al pari di ogni altra attività economica si svolge nell'alveo dell'art. 41 Cost.²², lasciando alla regolamentazione esclusiva della legge, della legge in senso formale²³, il compito d'indirizzare e coordinare l'attività economica pubblica e privata a finalità sociali.

Proprio sulla scorta del principio della libertà d'iniziativa, va posto in luce con chiarezza il fatto che la banca, al di là della natura giuridica privata o pubblica o privata in mano pubblica²⁴ della singola impresa, non solo è un'impresa ma è una "impresa-diritto". Asserzione rafforzativa, questa, ma opportuna, tanto sulla scorta dell'esperienza storica e di una *querelle* sulla natura giuridica (pubblico servizio *vs* attività d'impresa) dell'attività bancaria (dibattito che ha coinvolto la giurisprudenza, soprattutto della Corte di Cassazione, e ha accompagnato quasi l'intera vigenza della legge bancaria del 1936, sostituita dal testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385²⁵), quanto alla luce dell'art. 47, co. 1, Cost., che riserva alla Repubblica²⁶ il compito di incoraggiare e tutelare il risparmio e di coordinare e controllare l'esercizio del credito.

"Impresa-diritto" *vs* "impresa-funzione"? Mi spiego meglio. Nella "impresa-diritto", l'autonomia privata e il conseguente raggiungimento di obiettivi d'impresa, fra cui indubbiamente il profitto, permangono in ogni caso in primo piano e l'attività si snoda secondo libere scelte che riflettono il binomio "responsabilità delle scelte"-"assunzione del rischio d'impresa". Nella "impresa-funzione", viceversa, autonomia privata e obiettivi d'impresa possono passare in secondo piano e l'at-

²² Norma che, lo sapete bene (almeno me lo auguro), stabilisce il principio della libertà d'iniziativa. In ogni modo, per maggior sicurezza, eccovi la norma: «1. *L'iniziativa economica privata è libera.* 2. *Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.* 3. *La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali.*».

²³ Attenzione, prego. Quando si parla di legge nel nostro ordinamento ci si riferisce sia alla legge intesa in senso formale che alla legge intesa in senso materiale. Nel primo caso, s'intendono tutti quegli atti deliberati dalle due Camere o dagli altri organi cui è costituzionalmente attribuita la funzione legislativa (Consigli regionali) secondo il procedimento espressamente previsto dalla Costituzione, dai regolamenti parlamentari, dagli statuti regionali ecc. Nel secondo, caso, ci si riferisce tutti gli atti a contenuto normativo, indipendentemente dagli organi che li pongono in essere e quale che sia il processo di formazione.

²⁴ Categoria la cui forma tipica è stata storicamente rappresentata dalle "partecipazioni statali", cioè dall'assunzione da parte dello Stato di rilevanti pacchetti azionari di imprese in origine private. Roba d'antiquariato, direte. È vero, sembrava passata di moda, ma non si può escludere che il vento della crisi... provochi nostalgia.

²⁵ Il testo unico bancario d'ora innanzi sarà di regola, quando me ne ricorderò, indicato con la sigla Tub.

²⁶ Formula che con piena evidenza richiama il concetto dello "Stato-comunità" e non quello dello "Stato-apparato". Questa locuzione vi dice qualcosa? Spero di sì.

tività può essere “funzionalizzata” al raggiungimento di altri fini, esterni, se non addirittura estranei²⁷, all’impresa medesima²⁸.

Ciò posto, la visione della banca come “impresa-diritto” non contrasta, almeno in linea teorica, con una caratteristica di base dell’ordinamento creditizio; la quale consiste, giust’appunto, nel fatto che esiste un ordinamento creditizio, e che, nell’ottica di tale ordinamento, accanto alla regole di diritto privato, si collocano regole di diritto pubblico in parte riferibili ad una sorta di ordine pubblico economico. La banca “impresa-diritto” non contrasta, cioè, con il fatto che sia data, nella nostra come nelle altre esperienze storiche dei sistemi bancari contemporanei, un’organizzazione appunto a sistema delle attività bancarie e delle imprese che le pongono in essere (Paolo Vitale). Con ciò, s’intende sottolineare il fatto che le singole banche, pur nella loro individualità di impresa, tendono a porsi come insieme di elementi interdipendenti organizzati in modo da formare un complesso organico. Tale organizzazione ha assunto rilevanza normativa; da noi, come altrove, esistono specifiche leggi bancarie ed esiste quindi, a fianco del diritto comune dell’impresa, un diritto speciale dell’impresa bancaria, confezionato a misura dell’impresa bancaria. Tale organizzazione prevede inoltre, in un evidente *mix* privato/pubblico, il rispetto di determinate linee di comportamento, la sottoposizione a determinati controlli, l’esistenza di un determinato apparato di vertice e di una struttura amministrativa *ad hoc*, cui non solo competono compiti di vigilanza sul rispetto delle regole fissate *ex lege*, ma anche, nell’ambito della normativa secondaria, funzioni di amministrazione attiva, incidenti sia sul modo in cui le regole vengono rispettate, sia, in via diretta o indiretta, sui contenuti e lo spessore delle regole stesse²⁹.

In questo quadro, così grossolanamente abbozzato, se passiamo però dalla linea teorica a quella pratica, ponendo mente al dipanarsi concreto delle attività di vigilanza e delle politiche creditizie e monetarie, basta aver presente – sulla semplice base del senso comune – i nessi innegabili che corrono fra moneta, risparmio, credito, accumulazione, circolazione e distribuzione della ricchezza, per rendersi conto che la banca “impresa-diritto” appare oggettivamente investita di una sorta di “funzione sociale”³⁰ e che questa evenienza non può non attrarre su di essa, sulla banca medesima, l’interesse e l’attenzione della politica economica,

²⁷ “Ultronei”, se volete adoperare una parola difficile, cioè, nel linguaggio giuridico, eccessivi, non pertinenti, eccedenti la materia cui si riferiscono.

²⁸ Badate bene, si tratta di una contrapposizione un po’ troppo schematica, scolastica, e quindi difficile da individuare nella sua “cristallina purezza” nella realtà. Tenetene conto.

²⁹ Non è il caso di sgomentarsi, il discorso è solo apparentemente complesso; «tempo verrà presago, il cor mel dice», in cui vi apparirà chiaro. O almeno vi apparirà un po’ più chiaro di quanto non vi sia in questo momento.

³⁰ Rispetto a questa locuzione le virgolette vanno intese in senso pieno, perché, come ricorderemo più volte, la locuzione è molto ambigua e quindi pericolosa.

cosicché la banca “impresa-funzione” è, per così dire, sempre sull’uscio, anche se è vero che oggi lo è meno di ieri – *rectius*, lo era prima della crisi³¹ –, benché anche oggi, come nelle epoche passate³², la tentazione di forzare la mano all’impresa bancaria, di rosicchiarne l’autonomia e di funzionalizzarne le scelte resta nel DNA del principe.

Una buona legislazione bancaria³³ deve essere appunto in grado, muovendosi su un crinale stretto, di mantenere viva la funzione sociale del credito o – detto in maniera più asettica – la funzionalità del credito, senza mettere a repentaglio l’autonomia d’impresa delle banche. Una buona applicazione di una buona legislazione bancaria deve, dunque, essere capace di coniugare il piano microeconomico e quello macroeconomico, evitando frizioni fra interessi generali ritenuti meritevoli di tutela³⁴ ed interessi individuali e di sistema (di macrosettore) connessi alla libertà d’impresa e al dispiegarsi delle regole del mercato. È un terreno, capite bene, scivoloso e caratterizzato da un conflitto di interessi endemico e non facilmente eliminabile.

D’altronde, posto che non esistono forze naturali e che la mano invisibile di smithiana memoria³⁵, tanto mitizzata e travisata e ritenuta capace di trasformare gli egoismi individuali in benessere collettivo, altro non è se non il precipitato di opzioni e comportamenti, umani, materiali e più o meno visibili, e che, quindi, il mercato non sta nel cielo dei principi bensì sulla terra delle concrete costruzioni economico-giuridiche, non fa nessuna meraviglia che, in alcune particolari congiunture, la ricerca dell’armonica composizione degli interessi coinvolti somigli da vicino, molto da vicino, all’antico dilemma della capra e dei cavoli.

³¹ Più avanti, nel nostro ragionamento considereremo in maniera sufficientemente approfondita le diverse filosofie delle leggi bancarie previgenti e di quella vigente (il testo unico bancario già richiamato).

³² Allorquando, soprattutto come è successo nella nostra esperienza nazionale, l’intreccio fra Stato (amministrazione) ed economia (mercato) si è mantenuto a lungo particolarmente stretto e complesso.

³³ Meglio diremmo: una buona applicazione di una buona legislazione bancaria; e già questa notazione mette in luce l’importanza che nell’ordinamento assume l’apparato amministrativo al vertice del settore (dato che rappresenterà uno dei “piatti forti” del nostro argomentare).

³⁴ Tutela del risparmio come funzione economica e dei risparmiatori come aggregato sociale, salvaguardia della liquidità, stabilità ed efficienza del credito, necessità di tener conto delle indicazioni scaturenti dalle scelte di politica monetaria e di politica economica generale, ecc.

³⁵ Vale a dire il fatto che la ricerca individuale del profitto rappresenterebbe la strada migliore per il raggiungimento del bene comune, grazie appunto all’azione di una “mano invisibile” (Adam Smith, 1723-1790, scozzese, il padre dell’economia politica, autore del famoso saggio *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*), un sorta di *deus ex machina* che provvidenzialmente aggiusta le cose. Il profitto è importante, è una molla importante, okay. Non c’è dubbio. Tuttavia, lasciatemi dire con Amartya Sen, premio Nobel per l’economia, che il profitto merita sì una lode, ma una lode modesta. Niente di più e niente di meno.

3. *L'articolazione del corso.* Care ragazze e cari ragazzi, non è il caso di spaventarsi. So bene d'aver tirato in ballo, alla rinfusa ed in maniera più che garibaldina, ragionamenti, concetti, astrazioni, nozioni, notizie, richiami, citazioni, immagini, ipotesi, giudizi, espressioni, riferimenti, chiavi di lettura, assunti, suggestioni, proposizioni, tesi ecc., che, almeno in parte, possono non esservi chiari. Roma, come si dice, non fu fatta in un giorno, figuratevi in poche pagine! Si tratta ora di cominciare a procedere con un minimo d'ordine per informarvi sui contenuti, sui limiti e sull'articolazione del corso.

Lo scopo del corso è quello di introdurre allo studio dell'evoluzione della legislazione bancaria italiana, dal processo che porta alle leggi generali emanate fra le due guerre mondiali – la legge bancaria del 1926 e quella, già evocata, del 1936 –, su su sino agli esiti più recenti.

Tutto questo si divide idealmente in tre parti; come quasi tutto, del resto, a partire dalla Gallia di Cesare³⁶. La prima parte si esaurisce con il primo capitolo “Funzione del credito e paradigma imprenditoriale della banca”, che è dedicato ad un tentativo, diciamo teorico – benché il termine sia sicuramente roboante rispetto alla schematicità del ragionamento – di individuare le linee di differenza fra l'impresa bancaria, la sua *raison d'être*, e le imprese, commerciali o industriali che siano, di diversa natura, e di mettere in luce quella che in primissima battuta ho definito come “funzione sociale del credito”.

Nella seconda parte, che comprende il secondo capitolo con il terzo e una porzione del quarto, e che potremmo intitolare “La nascita dello Stato banchiere”³⁷, si fa tesoro di un'indicazione di Joseph Schumpeter³⁸, piegandola alla nostra materia: prima di visitare l'edificio della legislazione bancaria – in epoca recente profondamente ristrutturato pressoché in ogni suo anfratto ed oggi soggetto al vento maestrale della crisi che è foriero di nuovi cambiamenti – ci rechiamo “in soffitta”. Fuor di metafora, rivisitiamo, in maniera abbastanza analitica, la storia bancaria italiana. *Rectius*: la storia della legislazione bancaria italiana, dall'unità nazionale alla riforma bancaria-industriale portata ad effetto negli anni Trenta del secolo scorso, con la costituzione dell'Istituto di ricostruzione industriale (Iri) nel 1933 e l'emanazione (1936-1938) e il perfezionamento (1944-1947) della legge bancaria, abrogata nel 1993 dal testo unico bancario vigente.

Nella terza ed ultima parte, dedicata ad anni a noi più vicini, affronteremo, sempre nel quarto capitolo, i problemi relativi all'applicazione della legge del 1936 in epoca repubblicana, per passare successivamente al processo di riforma che,

³⁶ Ricordate dai banchi di scuola? *Gallia est omnis divisa in partes tres*.

³⁷ Sebbene si tratti di un titolo un po' troppo ad effetto, sulla cui portata sarà necessario intendersi.

³⁸ Economista austriaco, 1883-1950.

iniziato nei primi anni Ottanta³⁹, si è dipanato lungo svariate tappe⁴⁰ ed è sfociato nel 1993 nel testo unico bancario. Una volta considerati sviluppi e modificazioni della legislazione bancaria e delineato nelle sue coordinate di fondo il quadro generale di riferimento, si tratterà, nel quinto ed ultimo capitolo di questo volume, di por mano al testo unico bancario del 1993, riprendendo ed approfondendo, alla luce della normativa vigente, molti temi e problemi già affrontati nella parte generale. Qui mi verranno in aiuto (prezioso) taluni approfondimenti, messi a punto da un *pool* di cari amici. *Ça va sans* dire che non possiamo proporre esegesi puntuali ed approfondite articolo per articolo, anche perché, perlomeno nell'ottica del nostro ragionamento – sbilanciato com'è sugli aspetti pubblicistici della legislazione bancaria e sulla vigilanza pubblica dell'attività privata delle banche – non tutte le norme di cui il testo unico si compone richiedono eguale considerazione. Tuttavia, questo è un *caveat* (per gli studenti), del quale vi sollecito a tener conto: il testo unico deve diventare per voi una specie di vangelo. Fatte salve, ovviamente, le debite differenze; il paragone non vuole essere blasfemo.

4. *Qualche istruzione per l'uso e per la preparazione dell'esame.* Voi sapete che la frequenza non è obbligatoria. Okay! Nei limiti del possibile vi consiglio, tuttavia, di frequentare, anche se Sabino Cassese, che già abbiamo rammentato in nota, racconta di non aver mai assistito ad una lezione universitaria. Ma, ammesso che sia vero, Cassese è Cassese. Mi appello dunque al vostro buonsenso. Fra le mie innumerevoli cattive abitudini non rientra quella di prendere le firme a lezione. Del resto – come si dice? – siete grandi e vaccinati; gestitevi come meglio credete. Ovviamente. Mi limito semplicemente a ricordarvi con un autore (un letterato) che già abbiamo citato, che: «le lezioni si ascoltano perché attraverso le lezioni si impara. Non si impara dopo, si incomincia a imparare durante le lezioni. Questa è la modalità, la “posologia”, della lezione» (Ezio Raimondi).

L'esame di “legislazione bancaria” non è un esame particolarmente difficile, ed io, com'è risaputo, non sono di manica stretta⁴¹, né intendo mutar rotta pro-

³⁹ Se proprio volete una data più precisa, possiamo pensare al 1985, quando il nostro Paese ha recepito, seppure con notevole ritardo, la prima direttiva bancaria di coordinamento emanata dalla Comunità economica europea nel 1977.

⁴⁰ Fra le quali la riforma delle banche pubbliche del 1990 – il cui *iter* prosegue sino alla legislazione del 1998-99 sulle c.d. fondazioni bancarie che sostanzialmente non è ancora concluso – e la legge *antitrust* del medesimo anno e il recepimento della seconda direttiva comunitaria nel 1992. Ne parleremo nel prosieguo.

⁴¹ Una volta mi piaceva dire: è più facile che un cammello passi per una cruna di un ago che qualcuno bocci all'esame di Legislazione bancaria. In questi ultimi tempi, devo constatare con amarezza che i cammelli stanno subendo una veloce metamorfosi di rimpicciolimento, mentre ci si è dati a fabbricare aghi con crune sempre più grandi.

prio ora che sono in pensione⁴². Il corso di “legislazione bancaria” non è il corso più importante della Facoltà o, meglio ancora, non è fra i corsi più importanti. La *pole position* non interessa; però il corso serve. Me ne sono reso conto negli anni, nei decenni, seguendo più o meno da vicino le sorti dei miei numerosissimi laureati e i loro concorsi nelle banche e negli organismi di regolazione (Banca d'Italia, Consob, Autorità garante della concorrenza e del mercato ecc.). In molti casi, la legislazione bancaria ha dato loro una mano d'aiuto non del tutto marginale. E poi come non sottolineare l'importanza degli argomenti che questo libro affronta nella crisi che stiamo vivendo? Vieni da dire che la legislazione bancaria (e finanziaria) è uno dei grandi temi d'attualità, ma, come del resto accade spesso, con un cuore antico⁴³. Ed ancora, non posso fare a meno di ricordare che la materia è nata qui, con la nascita della Facoltà di Scienze economiche e bancarie nel 1966. Aggiungo di più: la materia – che ha connotazioni spiccatamente “interdisciplinari” – è stata creata, insieme a pochi altri studiosi, dal mio maestro Paolo Vitale, scomparso in giovane età nel gennaio del 1983. Quindi non c'è bisogno di dire che ci tengo. *Ergo*, ragazze e ragazzi, studiate al meglio delle vostre forze. Siete qui per questo.

A chiusura del paragrafo precedente, ho detto che la normativa (fondamentalmente il testo unico bancario) va considerato come una sorta di vangelo. Non fraintendetemi: nulla da imparare a memoria, Dio ci scampi! Certo ci sono delle norme-chiave, lo vedremo, il contenuto delle quali va conosciuto bene; ma la cosa veramente importante è che sappiate districarvi nella “geografia” del testo unico: sappiate leggerlo capendo quello che state leggendo, orientarvi fra le varie materie, disincagliarvi fra i differenti istituti e cavarvela con onore, aver presenti le questioni che si possono tirar fuori dalle singole norme ecc. Dovete tenere il testo unico sempre sottomano; dico di più, lo potete tenere sottomano anche in sede di esame. Anzi, è consigliabile che lo teniate. Potrete leggere le norme e spiegarcele, potrete e dovrete fare collegamenti fra articoli, criticarli se vi sembrerà il caso, e così via. Se nel leggere questo libro incontrate qualche difficoltà, vi scontrate con qualche concetto che vi risulta oscuro, non conoscete qualche autore citato⁴⁴, o vi rendete conto di non sapere cose che dovrete sapere e che io, magari un po' ingenuamente, do per scontate, o addirittura ignorate il significato di una parola o di

⁴² Dal 1 marzo 2010, anche se, dato che ho accettato una sorta di “rottamazione”, dovrò tenere, per contratto remunerato (speriamo, visti i tempi che corrono!), fino al 2012. A Dio piacendo.

⁴³ *Il futuro ha un cuore antico* è il titolo di un libro di Carlo Levi, scrittore e pittore (1902-1975).

⁴⁴ Tante volte ho visto un'intera classe sgranare gli occhi a sentir nominare, per esempio, David Ricardo, Luigi Einaudi (economista, 1864-1961, che è stato fra l'altro Presidente della Repubblica e Governatore della Banca d'Italia), Guido Carli (1914-1993, che è stato Governatore della Banca d'Italia) ecc.

una locuzione (il vocabolario è uno strumento che resta indispensabile sempre⁴⁵), non vi peritate ad alzare la mano a lezione o a venire al ricevimento settimanale. Insomma, non studiate passivamente e a pappagallo⁴⁶, perché è uno sforzo inutile e frustrante. La laurea può essere un'ottima cosa, per il lavoro e anche non per il lavoro, ma lo spartiacque che separa una laurea vera da un pezzo di carta è veramente gracile. Fine del fervorino.

È prevista, come sapete, una prova intermedia – naturalmente aperta a tutti: frequentanti e non frequentanti –, che verterà sui primi tre capitoli. La prova finale consisterà in un esame orale. Niente quiz.

⁴⁵ «Viviamo fra le parole ma non ne conosciamo bene le insidie», Ezio Raimondi. «Un solo libro mi ha insegnato molte cose: il vocabolario», Ettore Petrolini (attore e drammaturgo, 1884-1936).

⁴⁶ Talvolta mi è capitato d'imbattermi in studenti convinti che il diritto sia una materia dove è richiesta solo la memoria. È una convinzione stupida. A memoria s'imparano le poesie, null'altro.

Funzione del credito e paradigma imprenditoriale della banca (qualche riflessione d'ordine molto generale)

SOMMARIO: 5. La banca è un'impresa peculiare che svolge un'attività tipica. – 6. La disintermediazione ha ridisegnato dalle fondamenta il modo di essere e di operare della banca contemporanea. – 7. Prendiamola alla lontana, come è ovvio in un corso a taglio prevalentemente storico. – 8. La banca è un intermediario e la sua attività è attività d'intermediazione. – 9. Il primo tratto di differenziazione fra la banca e le altre imprese può essere individuato nella natura della “merce” commerciata dalla banca stessa. – 10. L'attività bancaria è qualcosa di più e di diverso rispetto alla semplice intermediazione nelle operazioni di credito fra chi da una parte dà a prestito e chi, dall'altra parte, prende a prestito. – 11. M'illudo d'essere giunto ad individuare la specialità dell'impresa bancaria.

5. *La banca è un'impresa peculiare che svolge un'attività tipica.* Questa attività tipica è l'attività bancaria. L'attività bancaria, che nel sistema della legge è riservata alle banche ed è perciò sottoposta ad apposita autorizzazione, consiste nella raccolta, sotto forma di depositi o sotto altra forma, di risparmio fra il pubblico collegata all'erogazione di prestiti. Contentiamoci, per ora, di questa definizione, forse anche troppo lineare rispetto alla complessità della materia che intendiamo descrivere. Questa definizione ricalca con qualche scostamento quella posta dall'art. 10, co. 1 e 2, Tub. Ragioniamoci sopra in maniera iper-semplificata, prendendo in considerazione quattro profili più o meno evidenti.

In primo luogo, è evidente il fatto che l'attività bancaria, proprio in quanto attività d'impresa, è destinata al mercato. Per capacitarsene, basta avere presente l'art. 2082 c.c., a tenore del quale, come sapete, «è *imprenditore chi esercita professionalmente un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o di servizi*». Siamo al cospetto di una previsione di diritto comune, riferibile a qualsiasi tipo d'imprenditore: a quello individuale come a quello collettivo⁴⁷, a quello privato come a quello pubblico. Per quanto ora ci preme, è sufficiente rammentare che – eccezion fatta per le imprese cooperative, che produ-

⁴⁷ Allo svolgimento dell'attività d'impresa in forma collettiva ex art. 2247 c.c.

cono per i soci e che, in forza di ciò, sono regolate in maniera affatto particolare⁴⁸ – la destinazione al mercato rappresenta un presupposto necessario dell'attività economica. In piena evidenza, rivolgersi al mercato equivale a rivolgersi al pubblico, ossia ad una “massa indifferenziata” di soggetti. Bisogna dire però che nel Tub il richiamo al “pubblico” compare *apertis verbis* solo rispetto alla raccolta del risparmio⁴⁹; nonostante ciò, è indubitabile che il pubblico – il mercato – rappresenti l'interfaccia necessaria sia dal lato della raccolta sia dal lato dell'erogazione del credito.

In secondo luogo, è evidente che, nella sua articolazione funzionale, l'attività bancaria si scinde in due serie di atti diversi: da una parte, le operazioni di raccolta⁵⁰ e, dall'altra, le operazioni di erogazione. È superfluo rammentarvi che, dal punto di vista della banca, in forza del fatto che la banca assume rispettivamente nell'una e nell'altra serie di atti lo *status* di debitrice e quello di creditrice, si parla, rispettivamente, di operazioni “passive” e di operazioni “attive”; nelle operazioni passive o di raccolta, insomma, la banca – in via generale, ma non sempre – sborسا un interesse, che è passivo per la banca e attivo per il cliente, mentre, nelle operazioni attive o di prestito, la banca incassa un interesse, che è attivo per la banca e passivo per il cliente.

In terzo luogo, rimanendo su questa scissione, non è invece superfluo notare che, quando si parla di raccolta, si fa riferimento ad un'operazione tipica, qual è il “deposito”, mentre ciò non avviene quando si parla di erogazione. Ad onor del vero, il riferimento al deposito non è contenuto nell'art. 10 Tub richiamato sopra, bensì nel successivo art. 11, co. 1, che, sulla scorta delle previsioni di diritto comunitario, definisce la raccolta di risparmio alla stregua di «*acquisizione di fondi con obbligo di rimborso, sia sotto forma di depositi, sia sotto altra forma*». Obbligo di rimborso, dunque. Se incentriamo il nostro ragionamento sull'obbligo di rimborso, questa apparente asimmetria, che peraltro non compariva nella vecchia legge bancaria del 1936 – ove si parlava più semplicemente di «*raccolta del risparmio fra il pubblico sotto ogni forma*» (art. 1, co. 1) –, può essere giustificata dal fatto che il richiamo al deposito pecuniario di cui all'art. 1834 c.c. costituisce elemento raffor-

⁴⁸ Cfr. art. 2511 ss. c.c.; anche le banche cooperative sono in parte regolate in maniera diversa dalle banche senza aggettivi, benché la cooperazione di credito presenti caratteristiche peculiari rispetto alle altre tipologie di cooperazione, ma ne parleremo brevemente a suo tempo.

⁴⁹ Anche se, ma non vorrei confondervi le idee anticipandovi questioni che almeno per ora sono distanti dai nostri interessi, l'art. 106 Tub, dedicato ai soggetti diversi dalle banche operanti nel settore finanziario, parla di «*esercizio nei confronti del pubblico [...] di concessione di finanziamenti sotto qualsiasi forma*».

⁵⁰ La legge parla di «*risparmio*»; è opportuno però tener presente, e forse tenterò di spiegarvi meglio in seguito, che non tutto il denaro che affluisce alla banca costituisce vero e proprio risparmio in senso tecnico, a meno di non intendere il termine risparmio in un'accezione dilatata di reddito disponibile in quanto non utilizzato per spese correnti.

zativo dell'obbligo in questione. Leggiamo l'art. 1834, co. 1, nella sua prima parte: «*Nei depositi di una somma di denaro presso una banca, questa ne acquista la proprietà ed è obbligata a restituirla nella stessa specie monetaria*». È ovvio, voi direte, che l'obbligo di restituzione è connotato al concetto di prestito al pari di quanto lo sia al concetto di deposito, di talché, per motivi di simmetria, si sarebbe potuto parlare di erogazione del credito⁵¹ “sia sotto forma di mutuo (art. 1813) sia sotto altra forma”. Il fatto è che, così credo di poter dire, l'interesse meritevole – quello che sta a cuore al legislatore sia comunitario sia nazionale – è rappresentato dalla tutela delle ragioni dei risparmiatori, e il depositante è inteso come archetipo della categoria e del risparmio in generale; in questo senso, il richiamo al deposito può fungere, anche psicologicamente, da *memento* per le imprese bancarie: una sorta di “ricordatevi che è denaro degli altri”. Che poi gli “altri” (coloro che hanno richiesto ed ottenuto credito) lavorino col “denaro delle banche” è questione per tanti aspetti diversa ed assai più complessa, che certamente coinvolge problemi di salvaguardia di interessi generali⁵², ma la cui considerazione sul piano legislativo e della regolazione è lasciata ad altre metodologie e tecniche d'intervento⁵³, in linea di massima non intrusive e rispettose dell'autonomia dell'impresa, almeno fintanto che l'impresa rispetti a sua volta il principio cardine, anch'esso desunto dal diritto europeo, della «*sana e prudente gestione*». V'è da dire poi che il richiamo al deposito può trovare ulteriore giustificazione nel fatto che il deposito rappresenta la forma primigenia di raccolta delle banche, anche se, evidentemente, la raccolta delle banche si articola, e non da oggi, in una vasta congerie di forme tecniche, molte delle quali non sono riconducibili alla radice del deposito⁵⁴ e in talune delle quali, assoggettate peraltro a particolari cautele, l'obbligo di rimborso si attenua

⁵¹ O di esercizio del credito; si tratta, invero, di formulazioni non proprio equivalenti, di cui solo la seconda appare nella legge. Sul punto vedremo brevemente in seguito.

⁵² Non foss'altro perché la mancata restituzione da parte dei debitori della banca può riverberarsi sui creditori della medesima e sul suo stato di salute, pensate alla crisi in corso con epicentro negli Usa e nei mutui *subprime*. Avremo modo più avanti di tornare in argomento, ma ritengo opportuno spendere qualche parola già da ora. Con l'espressione mutui *subprime* si indicano mutui difficilmente esigibili. Ecco in maniera molto sintetica e semplicatissima come sono nati. Un cittadino americano senza grandi sostanze si presenta allo sportello di una banca e allettato dal basso tasso iniziale, che però è variabile, richiede un mutuo casa. Paga della garanzia ipotecaria, la banca vende un'illusione. Il tasso sale. Il cittadino sospende i pagamenti. Non è il solo. Ecco la crisi del mercato immobiliare, sin lì gonfiato oltre misura, che coinvolge non solo le banche che hanno concesso i mutui, ma, grazie alla finanza “creativa” (continui passaggi di mano, alla ricerca del facile guadagno, di crediti buoni e meno buoni, variamente incartati in particolari obbligazioni “strutturate”), risucchia altre banche, assicurazioni, fondi comuni, investitori e risparmiatori.

⁵³ Per rendersene conto, basta leggere l'art. 53 Tub, dedicato alla vigilanza regolamentare, ove, fra l'altro, si parla di adeguatezza patrimoniale, di contenimento del rischio nelle sue diverse configurazioni e di controlli interni ecc., ecc.

⁵⁴ Si pensi, ad esempio, all'emissione di obbligazioni prevista dall'art. 12 Tub.

o addirittura scomparire⁵⁵. Ma c'è di più. Abbiamo visto che la banca acquista la proprietà delle somme di denaro depositate. Siamo, allora, in un caso tipico di deposito irregolare, disciplinato in via generale dall'art. 1782 c.c.. Ai sensi del co. 1 di questa norma, *«se il deposito ha per oggetto una quantità di danaro o di altre cose fungibili,⁵⁶ con facoltà del depositario di servirsene, questi ne acquista la proprietà ed è tenuto a restituirne altrettante della stessa specie e qualità»*. Si noti già da ora, ma avremo modo di tornare in argomento tra breve, che il paradigma imprenditoriale della banca⁵⁷ trova fondamento proprio nel fatto che la banca acquista la proprietà delle somme di denaro depositate ed ha facoltà di servirsene, ovviamente di servirsene in un determinato modo ed entro certi limiti. Ed è giust'appunto questo dato di fondo che permette di sciogliere in una unica attività – quella bancaria – le due distinte serie di atti rispettivamente relative alla raccolta e all'erogazione. In questa prospettiva, è suggestivo, ma come vedremo può essere deviante, il fatto che il co. 2 del citato art. 1782 c.c. richiami l'osservanza, in quanto applicabili, delle norme sul mutuo, cioè, ai sensi dell'art. 1813 c.c., del *«contratto col quale una parte consegna all'altra una determinata quantità di danaro o di altre cose fungibili, e l'altra si obbliga a restituire altrettante cose della stessa specie e qualità»*.

In quarto luogo, e tenuto conto di quanto sino ad ora argomentato, è evidente che l'attività bancaria, pur presentandosi scissa in due serie distinte di atti, consiste proprio nel collegamento di tali serie di atti. Ai sensi del co. 1 dell'art. 10 Tub, *«la raccolta del risparmio tra il pubblico e l'esercizio del credito costituiscono l'attività bancaria»*. Si tenga conto del fatto che la norma usa l'espressione *«esercizio del credito»* e non invece l'espressione “erogazione del credito” che noi abbiamo usato fino ad ora. Esiste o meno una differenza fra queste due locuzioni? Ad essere pignoli vien da dire che sarebbe stato forse preferibile che il legislatore avesse fatto uso del termine “erogazione” al posto del termine “esercizio” del credito, perché la locuzione *«esercizio del credito»* è ambigua, in quanto sovente viene adoperata, giusto o sbagliato che sia, per indicare entrambi i corni, raccolta ed erogazione, che costituiscono l'attività bancaria; viene, cioè, adoperata alla stregua di sinonimo o di quasi-sinonimo d'intermediazione creditizia. Riflettendoci, potremmo tuttavia chiederci se non sia proprio questo l'intento del legislatore. Cerco di spiegarmi meglio. Anche se molte di queste questioni andranno forse riprese ed approfondite a fine corso, fate attenzione fin da ora. Che cosa voglio dire? Intendo dire che

⁵⁵ Si pensi alle emissioni di prestiti subordinati, irredimibili ovvero rimborsabili previa autorizzazione dell'organo di vigilanza, cioè della Banca d'Italia, di cui al co. 7 del citato art. 12.

⁵⁶ Non c'è bisogno di dire che il deposito pecuniario è irregolare per antonomasia, se teniamo presente il fatto che il danaro è il compendio di tutte le cose; *omnium rerum compendium*, dice Benedetto Spinoza (filosofo olandese, 1632-1677).

⁵⁷ La sua possibilità di essere impresa, cioè di esercitare professionalmente un'attività economica organizzata, ed il suo modo specifico di esserlo e di ricercare il profitto.

l'obiettivo che la norma si pone potrebbe, appunto, essere quello di dar conto della chiave di volta dell'attività bancaria, consistente, appunto, nell'esercizio del credito, cioè nel collegamento della raccolta del risparmio all'erogazione dei prestiti, senza esimersi, tuttavia, dal porre in luce le due fasi in cui l'attività si articola, molto probabilmente con la finalità precipua di rimarcare la speciale e pericolosa posizione dell'impresa bancaria rispetto ai suoi "finanziatori". D'altronde – pur non volendo costruire una gerarchia, che, se del caso, vedrebbe al primo posto la raccolta⁵⁸ – ci potremmo chiedere se la fase dell'erogazione sia o non sia, nel contempo, estrinsecazione piena dell'attività bancaria (esercizio del credito), nella quale necessariamente si scioglie l'attività di raccolta. Stop! Sono d'accordo con voi: voi state pensando che si tratta di discorsi arzigogolati e poco convincenti. Okay, sono discorsi poco convincenti, non fosse altro perché, ad onor del vero, il legislatore del Tub non adopera l'espressione «*esercizio del credito*» come sinonimo d'intermediazione creditizia (attività bancaria): ciò risulta con chiarezza dal co. 2 dell'art. 10, ove troviamo l'espressione «*esercizio dell'attività bancaria*». Lasciando da parte altre questioni⁵⁹, contentiamoci di una spiegazione banale. Sebbene la locuzione «*erogazione del credito*» resti preferibile, probabilmente il legislatore del Tub ha, per un verso, agito sull'onda della spinta d'inerzia proveniente dalla vecchia legge del 1936 (dove già troviamo la locuzione «*esercizio del credito*») e ha, per altro verso, preferito, magari inconsciamente, il termine "esercizio" al termine "erogazione", perché "esercizio" meglio rende l'idea di attività, cioè di "concatenazione di atti", intesa per così dire in senso cinematografico, mentre la parola "erogazione" fa pensare piuttosto ad una fotografia o ad una serie di fotogrammi. In ogni modo, senza complicarci ulteriormente la vita, sta di fatto che l'attività bancaria – dinamicamente intesa: esercizio del credito, o esercizio dell'attività bancaria, che dir si voglia – si qualifica per il collegamento fra attività di raccolta ed attività di erogazione. Questo aspetto segna in effetti uno dei punti chiave dell'intera faccenda. Si parla, generalmente, di collegamento "teleologico" della raccolta del risparmio all'erogazione del credito. Parliamo più semplicemente di collegamento finalistico⁶⁰. Si parla di collegamento finalistico per dire che la finalità propria, peculiare, specifica dell'attività bancaria – dell'esercizio del credito o dell'esercizio dell'attività bancaria – consiste appunto nel collegamento in parola; o, se preferite,

⁵⁸ Per il semplice motivo che, per quanto i prestiti contribuiscano a creare depositi, gratta-gratta resta pur vero l'adagio secondo il quale "senza lillero non si lallera".

⁵⁹ Talune, ma non tutte, di lana caprina; perché, ad esempio, l'art. 14 Tub parla di «*autorizzazione all'attività bancaria*» e non invece di autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria?

⁶⁰ L'aggettivo "teleologico" è un termine senz'altro difficile e un poco pomposo, dato che si riferisce nientepodimeno alla "teleologia", cioè ad una concezione del divenire universale come dipendente da una volontà divina; sostituiamolo con "finalistico", che è forse maggiormente abbordabile.

per dire che l'attività bancaria non può estrinsecarsi né può esistere e quindi non può essere esercitata in assenza del collegamento raccolta-erogazione. In sintesi, questo collegamento è espresso dal termine "intermediazione". Salvo le specificazioni che potremo fare occupandoci in maniera più attenta degli artt. 10 e 11 Tub, per ora possiamo esser paghi d'affermare che l'intermediazione creditizia rappresenta il nocciolo duro, che segna lo spartiacque fra banche e non-banche o, ancor meglio, fra imprese finanziarie di tipo bancario ed imprese finanziarie di natura extrabancaria. A questo proposito, e per inciso, è forse utile sottolineare il fatto che l'attività bancaria è riconosciuta, anche sul piano legislativo, quale *species* nel *genus* attività finanziaria, come da svariati decenni viene affermato soprattutto dalla dottrina economica che si è occupata dell'argomento.

Bene. Tutto ciò posto, tuttavia, c'è da aggiungere che il collegamento raccolta-erogazione non esaurisce l'intero spettro delle possibilità operative delle banche, possibilità che vanno al di là dell'attività bancaria. Accanto al concetto di "attività bancaria" va tenuto conto del concetto, più ampio, di "attività delle banche". Attività bancaria e attività delle banche, dunque. Come prevede il co. 3 dell'art. 10 Tub, le banche possono affiancare all'attività d'intermediazione in senso stretto, cioè all'attività bancaria, l'esercizio di qualsiasi altra attività finanziaria nonché quello di attività connesse e strumentali all'attività bancaria e a quelle finanziarie; questa è una novità sostanziale che corre fra il Tub e la legge previgente. Ciò equivale a dire, vale la pena di ribadirlo, che l'attività delle banche non coincide, in quanto assai più ampia, con l'attività bancaria. Anzi, spostandoci sul piano del concreto *modus operandi*, è noto il fatto che, in periodo piuttosto recente, l'attività d'intermediazione delle banche, cioè l'attività bancaria tipica, è andata mano a mano riducendosi sia dal punto di vista quantitativo che da quello qualitativo (del contributo al conto economico), a tutto favore dell'espansione dell'area dei cosiddetti servizi non connessi all'intermediazione e delle altre attività finanziarie. In definitiva, stiamo forse vivendo un'epoca caratterizzata per molti versi da sintomi di "tramonto" della banca tradizionale⁶¹. È un bene o è un male? Diciamo, almeno per ora, solo che ciò non fa meraviglia, soprattutto se si pensa che la banca, come noi la intendiamo, è un'istituzione relativamente giovane e quindi naturalmente esposta al "divenire"; le banche, come noi le conosciamo, sorgono in realtà nel XIX secolo, anche se, come sottolineano gli storici, già nell'alto medioevo è lecito parlare di "alba della

⁶¹ Attenzione però, la parola "tramonto" non va presa alla lettera; ovviamente ciò non significa che l'impresa bancaria sia, o si appresti a divenire, un animale in via d'estinzione; probabilmente, tuttavia, dobbiamo fare i conti con una sorta di progressiva "sostituzione dei contenuti" – espressione che nei primi decenni del secolo scorso il giurista tedesco Walter Rathenau (1867-1922) riferiva alla società per azioni – se non addirittura, ma diciamolo con un po' di cautela perché nessuno di noi possiede la sfera di cristallo, di mutazione genetica. Ma può anche darsi che la doccia fredda della crisi possa determinare nel futuro cambiamenti costruiti su modelli del passato.

banca”, mentre, ovviamente, i fenomeni creditizi, anche inseriti in organizzazioni complesse, affondano radice nella notte dei tempi⁶². Il fenomeno, sin qui brevemente delineato, viene detto “disintermediazione”. Disintermediazione è un neologismo che sta ad indicare un processo inverso all’intermediazione, qual è quello della perdita di quote di mercato da parte degli intermediari bancari. Le cause della disintermediazione sono molteplici. Qui debbo limitarmi a qualche cenno. Si pensi in particolare – tenendo presente la situazione italiana degli anni Settanta ed Ottanta del secolo scorso – al ruolo di “spiazzamento” della raccolta bancaria collegato all’espansione del debito pubblico, che agisce sul fronte della disintermediazione del passivo, ed ai connessi fenomeni d’innovazione finanziaria, i quali, nella misura in cui determinano l’attivazione di canali di finanziamento diversi da quello bancario, agiscono sul fronte della disintermediazione dell’attivo. Fra i fenomeni dell’innovazione finanziaria meritano – *rectius*, meriterebbero – d’essere segnalati i processi di *securitisation* (o *securitization*). Ai nostri limitati fini, è sufficiente dire in maniera molto schematica che il termine *securitisation* viene usato perlomeno in due diverse accezioni: a) in quella di *securitisation of finance*, che indica un fenomeno abbastanza recente, che riguarda in particolar modo i mercati internazionali, di sostituzione del mercato dei capitali al mercato bancario (chi abbisogna di credito si rivolge al mercato dei capitali, tramite emissione di titoli – *securities* – da collocare presso gli investitori); b) in quella di *securitisation of banking*, che indica la tendenza delle banche a operare sul mercato dei capitali, tramite la sostituzione delle forme tradizionali d’impiego con investimenti in titoli. Ripeto: è un bene o è un male? Non vi do risposta. Mi limito a ricordarvi che ogni rosa ha le sue spine e che talora le spine sono numerose e particolarmente acuminate. Si consideri che il ciclone *subprime* è di fatto connesso a forme di cartolarizzazione (o *securitisation*, quindi) del credito bancario concesso sotto forma di mutui.

6. *La disintermediazione ha ridisegnato dalle fondamenta il modo di essere e di operare della banca contemporanea.* La disintermediazione ha indotto una profonda rivisitazione della materia anche a livello legislativo; si è trattato di una importante *ri-regulation*⁶³ che, nel nostro Paese, passando attraverso un processo di riforma di tipo modulare⁶⁴, ossia articolata in tappe, è sfociata nel Tub del 1993. Al Tub si è successivamente (1998) affiancato il Testo unico delle disposizioni in materia d’in-

⁶² Gli archeologi hanno trovato traccia di operazioni di prestiti nelle tavolette di contabilità risalenti al IV millennio a.C. negli scavi del tempio di Uruk in Mesopotamia.

⁶³ Ma anche, in specie negli Stati Uniti, di una forte *deregulation*, cioè a dire di un azzeramento o in ogni modo di un sensibile allentamento delle regole.

⁶⁴ La notazione è di Gustavo Minervini (giurista, già professore all’Università di Napoli e maestro di tutti noi).

termediazione finanziaria⁶⁵, al quale abbiamo già fatto cenno nell'introduzione. I due testi unici rappresentano edifici legislativi organici, distinti⁶⁶ ma non separati, poiché muniti di intersezioni di rilievo, rese necessarie, *in primis*, dal fatto che, quando le banche svolgono attività finanziaria, sottostanno alle regole poste dal Tuf. Stando così le cose, si potrebbe allora dire con una *boutade* che la banca contemporanea è un soggetto "triviale", nel senso proprio del termine latino *trivium*, da *ter* e *via*, incrocio di tre strade; essa lo è, in quanto in essa s'intersecano attività e regolamentazioni diverse. È un bene o è un male? Certo è che complica la vita. Soprattutto, come vedremo, sul terreno del necessario e non facile coordinamento delle vigilanze.

In definitiva, cominciando a tirare le fila dei primi ragionamenti sin qui raccozzati, non solo nella banca contemporanea confluiscono due ordini diversi di regolamentazione, quello del Tub e quello del Tuf⁶⁷, ma sullo svolgimento dell'attività bancaria e di quella finanziaria incidono anche sia le disposizioni poste da altre legislazioni speciali⁶⁸ sia, ovviamente, quelle dello statuto generale dell'impresa contenute nel codice civile e, in particolare, quelle riferibili all'impresa strutturata sotto forma di società per azioni,⁶⁹ che è oramai la conchiglia giuridica propria, anche per previsione normativa, delle banche. A tutto ciò, va aggiunto, come ho già anticipato nell'introduzione, il diritto europeo⁷⁰, che, allo stato dell'arte, s'intreccia in maniera non districabile con quello nazionale. Si pensi, inoltre, all'istituzione della Banca centrale europea⁷¹ e al passaggio all'euro, con tutte le importanti modifiche che questi accadimenti hanno indotto: anzitutto, lo spostamento a livello comunitario delle sovranità monetarie nazionali. Ma non è finita; mi dispiace per voi, ma non è finita. Non lo è in quanto, anche in questo nostro ragionamento a carattere prevalentemente storico, bisogna o bisognerebbe parlare della regolamentazione internazionale e, in particolare, del Comitato di Basilea e della sua produzione nor-

⁶⁵ D'ora innanzi di regola indicato con la sigla Tuf.

⁶⁶ Prima della tragedia del settembre 2001, si usava far ricorso alla metafora delle "torri gemelle".

⁶⁷ Per tacere della regolamentazione delle finanza assicurativa di cui ora al "Codice delle assicurazioni private" del 2005.

⁶⁸ Come, giusto ad esempio, quelle dettate per contrastare la "malafinanza", cfr. l. 197/1991, tesa a prevenire l'utilizzazione del sistema finanziario a scopo di riciclaggio, e l. 108/1996, contenente disposizioni in materia di usura, nonché, su di un altro piano e in aggiunta, la normativa di cui al "Codice del consumo" del 2005 posto a disciplina trasversale dei rapporti di qualsiasi categoria d'impresa con i consumatori.

⁶⁹ La materia, come dovrete sapere, è stata recentemente rivisitata in maniera non marginale – e, a mio avviso, per nulla entusiasmante – dalla riforma del diritto societario entrata in vigore a partire dal gennaio 2004, c.d. "riforma Vietti".

⁷⁰ Conviene sottolineare sin da ora il ruolo della Comunità, dell'Unione europea, come "levatrice" del Tub e del Tuf.

⁷¹ In sigla Bce. Capite bene che si tratta di questione d'estrema importanza, ma qualcosa dovrete pur studiare anche nel corso di laurea magistrale.

mativa, che incide specialmente sui metodi di misurazione dei rischi con finalità preventiva, come l'Accordo del 1988 e quello più recente c.d. Basilea 2.

Repetita iuvant. Vale la pena di ribadire che la faccenda è piuttosto complessa. Abbiamo detto che la banca è un'impresa che ha un proprio statuto speciale, il quale, per rilevanti aspetti, non deroga allo statuto generale dell'impresa: non sottrae, ma somma. Abbiamo anche detto che la banca contemporanea può svolgere, e del resto svolge in maniera non marginale, attività finanziarie, tant'è che non può non essere regolata anche dallo statuto speciale proprio dei soggetti che pongono in essere tali ultime attività. Abbiamo detto che questo è un dato di grande complicazione. C'è poi un ulteriore elemento di complessità che si assomma a tutto ciò, al quale già abbiamo fatto riferimento *en passant* nell'introduzione, ma che merita d'essere meglio esplicitato. La complessità deriva anche dal fatto che il diritto della banca e della finanza, come d'altronde in via generale il diritto dell'economia, si basa su previsioni legislative "aperte" o "elastiche" o "di cornice" che, per aspetti essenziali, "delegificano" cioè rinviando alla "normazione secondaria" posta in essere da specifiche autorità amministrative di settore. Ciò stante, per avere il quadro della situazione, è indispensabile tener presente l'attività di vigilanza e, più in generale, l'attività normativa (siamo, appunto, nel campo della normativa secondaria) che fa capo a codeste autorità: alla Banca d'Italia, soprattutto, ma anche al Ministero dell'economia e delle finanze e ad un ulteriore specifico organismo, il Comitato interministeriale del credito e del risparmio (Cicr). Questo è, capite bene, un punto cruciale, sul quale avremo modo di tornare più volte. È un punto che ci complica maledettamente la vita. Ma va da sé: non possiamo sapere tutto, studiare tutto, contentiamoci di sapere che le cose esistono e di sapere dove e come possiamo esserne resi edotti.

Proseguendo con un minimo d'ordine, è venuto il momento di porre in via esplicita il seguente quesito: quali sono i motivi – più modestamente, taluni dei motivi – che giustificano l'esistenza di uno statuto speciale dell'impresa bancaria? Prendiamo ancora una volta le mosse dall'art. 10 Tub. Ci interessa ora il co. 2, a tenore del quale «*l'esercizio dell'attività bancaria è riservato alle banche*». Non tutti i soggetti, ma già lo sapevamo, possono dunque esercitare attività bancaria. Ciò non significa che su questo peculiare terreno non esista libertà d'impresa; significa invece – e la differenza non è di poco conto – che tale libertà (il diritto ad esercitare l'attività bancaria) può estrinsecarsi solo in determinati modi preconfezionati e nel rispetto di certi vincoli posti dalla legge e allorquando una specifica autorizzazione rilasciata da un'autorità amministrativa *ad hoc*, vagliata appunto la sussistenza dei requisiti richiesti, rimuova l'ostacolo permettendo la libera estrinsecazione del diritto d'impresa. Se vogliamo adoperare in maniera un po' meccanica le categorie generali del diritto, possiamo dire che l'autorizzazione è l'atto amministrativo tramite cui l'astratta capacità giuridica si trasforma in concreta capacità di agire;

è cioè l'atto che rende possibile ad un soggetto l'esercizio concreto di un diritto preesistente. L'attività bancaria è un'attività d'impresa, ma è nello stesso tempo un'attività assoggettata a riserva: è un'attività riservata a determinati soggetti che sono, appunto, le banche. Ai sensi dell'art. 1, co. 1, lett. b), Tub, l'espressione «*bancaria*» indica infatti «*l'impresa autorizzata all'esercizio dell'attività bancaria*». Quest'affermazione può sembrare tautologica, ma a ragionarci ci si rende conto che non lo è. Per esercitare l'attività bancaria, è necessaria un'autorizzazione rilasciata dalla Banca d'Italia sulla base del riscontro dell'esistenza di parametri richiesti dalla legge (v. art. 14 Tub), fra i quali l'adozione di una specifica forma giuridica⁷², l'esistenza di un capitale minimo versato, la presentazione di un apposito programma di attività, l'esistenza di determinati requisiti di onorabilità dei soci e di onorabilità e professionalità degli esponenti aziendali (amministratori, sindaci, direttori) ecc. Sono tutti aspetti che dovrete analizzare quando porrete mano allo studio della legislazione vigente. Per gli scopi che si propongono queste pagine, è sufficiente dire molto genericamente che, proprio in forza dell'autorizzazione, l'impresa bancaria diventa, appunto, “bancaria”, e, su questa base, è dotata di uno statuto speciale che ha sue regole in punto sia di svolgimento dell'attività, sia di organizzazione dell'impresa⁷³ e dei gruppi di imprese, sia di concentrazioni, sia di crisi. Per inciso, è giusto la materia delle crisi bancarie che ci dà il polso dello “stacco di batteria” fra statuto comune e statuto speciale. Si ricordi che, in caso di crisi di banca, non si applicano le procedure concorsuali ordinarie di cui alla legge fallimentare, bensì le procedure speciali previste dalla legislazione bancaria, cioè l'amministrazione straordinaria nel caso di crisi reversibile e la liquidazione coatta amministrativa nel caso di crisi irreversibile. Nel primo caso, l'obiettivo è quello di riportare la banca *in bonis*, mentre, nel secondo caso, l'obiettivo è invece quello di liquidare la banca limitando al massimo il danno microeconomico nei confronti dei risparmiatori e quello macroeconomico nei confronti del sistema bancario-finanziario e dell'economia nel suo complesso.

Abbiamo detto che l'attività bancaria è un'attività economica assoggettata a riserva e regolata in maniera speciale. Ma è vera eccezione? Ad onor del vero, oggi e già da tempo, sono molte le attività assoggettate a riserva, anche in campo extrabancario ed extrafinanziario: basti pensare a mo' di esempio, e senza tirare in ballo attività peculiarissime come la fabbricazione di armi o la vendita di medicinali, al commercio in generale⁷⁴. In ogni caso, sono numerosi i canali d'intreccio

⁷² Quella di società per azioni o, nel caso delle banche popolari e delle banche di credito cooperativo, di “società cooperativa per azioni”, cioè di società cooperativa a responsabilità limitata con capitale suddiviso in azioni, anziché, come di norma, in quote.

⁷³ Diremmo di *corporate governance*.

⁷⁴ Ora regolato in maniera liberalizzatrice, ma non troppo, dal d.lgs. 114/1998, il c.d. decreto Bersani, che continua ad assoggettare ad autorizzazione, anche per gli evidenti legami fra la distri-

fra pubblico e privato, fra Stato e mercato, fra economia e pubblica amministrazione. L'art. 41 Cost., cui già abbiamo fatto fugace riferimento nell'introduzione, è lo specchio di questo intreccio fra libertà d'iniziativa economica e necessità di regolamentazione e di controllo; un intreccio che certamente si è andato modificando in maniera sensibile negli ultimi decenni – con le varie operazioni di privatizzazione più o meno sostanziali, con il recupero della concorrenza alla stregua d'interesse ritenuto (forse) meritevole di tutela, con lo sviluppo di meccanismi di mercato ecc. –, ma che, volere o volare, resta un dato ineliminabile nelle economie contemporanee. In questo senso, il fatto che le attività bancarie e finanziarie siano regolate in maniera specifica non rappresenta, dopo tutto, una vera e propria eccezione. L'eccezione semmai dipende da due dati interconnessi: l'uno a carattere storico e l'altro relativo alle modalità di regolazione.

Rispetto al dato storico, va posto l'accento sul fatto che l'intreccio fra pubblico e privato e fra libertà e regole – che ha caratterizzato sin dalle origini le legislazioni bancarie – ha anticipato soluzioni che sono poi divenute patrimonio comune del rapporto Stato-economia. Il rapporto Stato-banca ha fatto, insomma, da battistrada al rapporto Stato-economia nel passaggio alla c.d. "economia mista"⁷⁵.

buzione commerciale e la pianificazione urbanistica e territoriale, le medie e grandi strutture di vendita.

⁷⁵ «Nell'economia mista i poteri non necessariamente sono pubblici, cioè di derivazione statale. Possono essere poteri privati se sono in grado, per la loro concentrazione e per la loro sede, comunque prossima all'Autorità pubblica, di esercitare un'influenza istituzionale nella gestione degli obiettivi nel dato sistema economico. Di solito nell'economia mista troviamo una combinazione di poteri statali di regolamentazione, di autorità pubbliche di indirizzo e di controllo, di proprietà pubblica diretta o indiretta di imprese, di autorità private con influenza dominante sulle vicende del governmento delle maggiori imprese. I due modelli riflettono differenti regolamentazioni, che rispondono ad opposti principi. Nell'economia mista lo sviluppo e la stabilità del sistema non sono soltanto valori ed impegni politici, ma sono assunti, complessivamente e nella loro generica astrattezza, ad obiettivi giuridici, e sono affidati, come interessi pubblici in senso tecnico, ad autorità fornite di strumenti amministrativi in grado di operare direttamente sulle imprese, caso per caso. In questo senso è corretto dire che l'Autorità attraverso l'intervento amministrativo concorre con gli organi dell'impresa al governmento della società azionaria. Invece nell'economia di mercato la stabilità e lo sviluppo sono affidati, appunto, al mercato, inteso propriamente come l'insieme degli operatori privati: imprese di produzione e famiglie consumatori. Perciò la stabilità e lo sviluppo sono la risultante del combinarsi, mediante strumenti negoziali, della domanda e dell'offerta. Con queste si confronta la stessa azione pubblica nelle decisioni di sua competenza relative: o agli aggregati macro economici (spesa, imposte, moneta ecc.); oppure ai controlli specifici sulla legalità di comportamenti predeterminati dalla legge (grado di informazione del mercato, creazione di posizioni dominanti, rispetto di canoni prudenziali ecc.). In questo senso il mercato si prospetta esso stesso come meccanismo di controllo e di bilanciamento del potere non soltanto tra gli operatori privati, ma anche nei riguardi delle autorità pubbliche d'intervento. Perciò nell'economia di mercato abbiamo distribuzione del potere e diffusione del rischio; correlativamente abbiamo individuazione, nel senso di personalizzazione, delle relative responsabilità; e quindi abbiamo la possibilità di calcolare i costi delle decisioni. Invece nell'economia mista abbiamo concentrazione del potere, a vocazione tutoria; e si verifica l'assorbimento nel sistema del rischio e delle responsabilità individuali, e di conseguenza si dissolvono nel sistema anche i costi che, non

Rispetto alle modalità di regolazione, le legislazioni bancarie e finanziarie si distinguono per i seguenti due tratti. In primo luogo, perché le legislazioni bancarie e finanziarie hanno raggiunto un livello particolare d'organicità; forse è opportuno ricordare che la dottrina amministrativistica, in particolare Massimo Severo Giannini⁷⁶, ha rispolverato – per dar conto del modello proprio della legge bancaria del 1936 – la teoria degli “ordinamenti sezionali” di Santi Romano, secondo la quale l'ordinamento giuridico generale, cioè lo Stato, pur restando sovraordinato, non sarebbe però più esclusivo, in forza dell'emergere – fra i due estremi: quello dell'individuo e quello dello Stato – di ordinamenti parziali o sezionali, relativi a gruppi sociali o ad interessi organizzati. In secondo luogo, perché esse hanno anche sperimentato, in anticipo rispetto ad altri settori, quelle particolari tecniche legislative c.d. elastiche cui dianzi accennavamo, imperniate su meccanismi di delegificazione e di attribuzione di poteri di normazione secondaria ad appositi apparati amministrativi di settore⁷⁷, anticipando anche su questo specifico fronte soluzioni che in seguito tenderanno ad espandersi sino alla generalizzazione. Si pensi, tanto per fare un esempio che insiste su di un piano in parte diverso rispetto a quanto or ora detto, al ruolo della Banca d'Italia; anche se la Banca d'Italia non può oggi essere formalmente considerata in tutto e per tutto una vera e propria “autorità indipendente”⁷⁸, non c'è dubbio che è proprio la Banca d'Italia a rappresentare il prototipo, forse già negli anni Trenta, delle autorità indipendenti, o *authorities*⁷⁹, la cui istituzione e moltiplicazione, per certi aspetti pletorica, ha caratterizzato le più recenti modificazioni e i più recenti sviluppi del rapporto Stato-mercato nel nostro Paese.

Riprendiamo il filo del ragionamento e, in particolare, la nostra domanda: quali sono i motivi che stanno alla base dello statuto speciale dell'impresa bancaria? Questa domanda può essere posta anche in un altro modo: quali sono le differenze

riuscendo ad imputare, non si possono calcolare; sicché rischio, responsabilità e costi si orientano a divenire politici. Evidentemente la realtà della vita non risponde alla purezza dei modelli. In una stessa economia conosciamo settori di mercato e settori di intervento tutorio, e così sarà anche nella globalizzazione. Peraltro il modello ci dice quali sono gli indirizzi predominanti che configurano l'economia, o che si vorrebbe la configurassero. Come giuristi abbiamo presente quanto sia importante la chiarezza nei principi informatori, sui quali operare le scelte e articolare le deroghe; e quindi quanto siano utili i modelli nel delineare la legislazione e poi nel coglierne la *ratio*», così Gustavo Visentini, giurista, professore alla Luiss di Roma.

⁷⁶ Un grandissimo giurista (1915-2000) che avremo modo di richiamare più volte.

⁷⁷ Per riferirsi sempre a Giannini, si può parlare di “amministrativizzazione” della produzione legislativa, che a sua volta produce amministrativizzazione del mercato.

⁷⁸ Lo era sicuramente quando ai sensi dell'art. 20, l. 287/1990, si sostituiva, per quanto concerne il mercato del credito, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato di cui all'art. 10 della legge citata; ma la materia è ora rivista alla luce di una legge di fine 2005.

⁷⁹ Anche se in quegli anni il termine “indipendente” non era fra i più graditi al regime fascista. Sulle autorità indipendenti sono di grande pregio ed utilità gli scritti di Fabio Merusi, giurista, professore all'Università di Pisa, che ha insegnato anche da noi.

fra un'impresa bancaria ed un'impresa d'altra natura, commerciale o industriale che sia? Forse, ma dopotutto è la scoperta dell'acqua calda, se riusciamo a capire le differenze, riusciremo a capire anche il perché della diversità di regolamentazione. Devo avvertirvi che il mio ragionamento si riferisce alla (più correttamente: ad una stilizzazione della) banca tradizionale – quella che svolge solo o quantomeno principalmente attività bancaria –, ed ha come pietra di paragone l'esperienza italiana. Il ragionamento sconta quindi limitazioni di rilievo e, sebbene in certa misura possa esserci utile per capire la situazione odierna, non si attaglia però, nemmeno minimamente, ad essa.

7. *Prendiamola alla lontana, come è ovvio per un corso a taglio prevalentemente storico.* In una circolare del 7 maggio 1863, indirizzata alle Camere di Commercio ed avente ad oggetto le “istituzioni creditizie”, il ministro di Agricoltura, Industria e Commercio Giovanni Manna⁸⁰ sottolineava come l'amministrazione di una banca non riguardasse solo «l'interesse degli azionisti, ma [riguardasse] principalmente l'interesse del Paese». Ciò rendeva opportuno, egli scriveva, un «organamento [...] del credito, perché le compagnie vengano fuori in forma castigata, severa e tale da assicurare perfettamente i capitalisti e gli avventori delle nuove banche» e dominato da un «concetto di progresso ordinato e graduale, tale da ravvicinare e fondere gli interessi del Governo con quelli dell'industria e del commercio».

Soffermiamoci su questo brano per dire che esso, quantomeno *in nuce*, contiene taluni concetti che si pongono a giustificazione della regolamentazione speciale dell'impresa e dell'attività bancaria. Si guardi bene: gli interessi coinvolti superano quelli degli azionisti proprietari della banca e si dilatano sino ad abbracciare sia quelli dei soggetti terzi che entrano in contatto con la banca – il che richiama fra l'altro non solo i concetti connessi alla tutela del risparmio, ma anche quelli propri della salvaguardia delle ragioni dei prenditori di credito, quasi anticipando i temi contemporanei della tutela del consumatore, della trasparenza ecc. – sia l'interesse generale. Più specificamente, dunque, dal brano del ministro Manna traspaiono in maniera sufficientemente chiara due consapevolezza: a) quella del nesso fra credito e sviluppo economico, che si articola nel sostegno di uno sviluppo equilibrato – «progresso ordinato e graduale» – quale elemento di coesione fra interessi pubblici – «del Governo» – ed interessi privati – «dell'industria e del commercio»⁸¹; b) quella del fatto che, *naturaliter*, la banca pattina sul ghiaccio sottile e che l'attività creditizia si fonda su delicati elementi fiduciari, di difficile costruzione e di facilissima distruzione, e che in ogni caso deve essere salvaguardato, come prioritario

⁸⁰ Giurista e politico, 1813-1865.

⁸¹ Forzando, certo un po' troppo e quindi non prendetemi alla lettera, l'interpretazione si potrebbe dire che forse non siamo distanti da un concetto apparentabile alla politica creditizia.

interesse meritevole di tutela, l'obiettivo che oggi definiamo della «*sana e prudente gestione*»⁸². È una visione – per tanti aspetti anticipatrice, ma soprattutto equilibrata – che coglie i due corni del problema: la banca è senza dubbio un'impresa, ma è un'impresa particolare, il cui svolgimento si riverbera, in maniera affatto peculiare e assai più marcata ed evidente rispetto allo svolgimento di altre attività economiche, sul fronte macroeconomico e sociale.

Attenzione però: come già vi ho avvertito, rispetto a questi problemi, più che mai le parole sono pietre o addirittura macigni, nel senso che una “funzione sociale” è sempre facile da imbastire quando si voglia privilegiare determinate finalità o obiettivi sacrificando – sull'altare dell'interesse generale, dell'interesse del Paese, della nazione ecc. – altre finalità o interessi. Come vedremo, la legge bancaria italiana del 1936 definiva la raccolta del risparmio e l'erogazione del credito come «*funzioni d'interesse pubblico*». Si trattava di una formula atecnica dal punto di vista giuridico che «molto ha affaticato gli interpreti»⁸³ e nella quale si è voluto leggere più di quanto non dicesse e che esprimeva, tuttavia, una concezione oggettivamente ambigua e pericolosa che è oramai superata e che, senza dubbio, non è il caso di rinverdire. Si badi bene, questo è un vero e proprio nodo e mi preme di non essere frainteso. Ciò posto, resta innegabile il fatto che l'attività d'impresa – l'attività privata – delle banche è un'attività che ha “rilevanza sociale”⁸⁴. Va da sé che qualsiasi attività finisce, nel bene e nel male, per essere socialmente rilevante, almeno in qualche grado, e che di rilevanza sociale si può parlare in relazione a qualsiasi fenomeno buono o pessimo che sia, compresa la criminalità organizzata; qui si tratta di tentare d'individuare la specifica carica di socialità dell'impresa bancaria e del sistema bancario nel suo complesso, senza negare il fatto che la singola banca è un'impresa – portatrice di propri interessi “egoistici” che, come nel caso di tutte le altre imprese, ruotano attorno all'obiettivo del profitto – e che il “sistema” bancario è dopotutto un insieme di microeconomie cioè un insieme, benché entro certi limiti coordinato e coordinabile, di interessi d'impresa.

Andiamo avanti. Per rendersi conto delle funzioni peculiari che la banca svolge come macrosettore occorre prendere le mosse dal concetto di “sistema finanziario” di cui le imprese bancarie fanno parte. Va sottolineato, fin da ora, il fatto che le caratteristiche sistemiche delle attività finanziarie rappresentano un nodo cruciale per comprendere i motivi che giustificano una regolamentazione più stringente e diversa, anche sul piano della stessa *ratio*, da quella delle altre attività economi-

⁸² Formula d'origine comunitaria, che troviamo ad ogni piè sospinto nel Tub, sempre nel mezzo come il prezzemolo, quasi alla stregua di cartina al tornasole per misurare sia l'efficienza della gestione dell'impresa bancaria sia l'efficienza dell'attività di vigilanza.

⁸³ Così Giuseppe Ferri, giurista, 1908-1988.

⁸⁴ Mi scuso per l'uso parossistico delle virgolette, ma ritengo che ce ne sia bisogno.

che. Ovviamente, devo dare per scontato che grosso modo siate consapevoli del concetto di sistema finanziario; un concetto che, attenzione, non è di facilissima definizione, se non all'ingrosso con formule certamente esatte, ma alla fin dei conti tautologiche, come la seguente, che pure è di un grande studioso: «Un sistema finanziario è l'universo di strumenti, istituzioni e mercati finanziari tra essi correlati, impiegati o esistenti in un dato luogo a un dato momento; è cioè la sovrastruttura finanziaria dell'economia».⁸⁵ Come per dire che, insomma, un sistema finanziario è un sistema finanziario. Ci viene in aiuto la lettura di un economista, quando scrive: «Il sistema finanziario è [...] l'insieme dei rapporti, basati su attività finanziarie, che legano fra loro i vari agenti economici. La realizzazione di questi rapporti è affidata, da un lato, ad intermediari (fra i quali assumono importanza particolare le banche) e, dall'altro, a mercati in cui vengono trattati titoli standardizzati come le obbligazioni e le azioni»⁸⁶. Per meglio comprendere, è poi opportuno fornire una definizione, la più semplice possibile, di «attività finanziaria». Quella proposta dagli economisti Frank J. Fabozzi e Franco Modigliani (1918-2003, premio Nobel) mi sembra una fra le più semplici: «Un'attività è, grossomodo, qualunque cosa abbia un valore di scambio. Le attività possono essere classificate come attività tangibili ed attività intangibili [...]. Le attività intangibili [...] rappresentano un diritto legale ad ottenere un qualche beneficio nel futuro. Le attività finanziarie e gli strumenti finanziari sono attività intangibili. Per tali strumenti, il beneficio futuro consiste tipicamente in una somma di denaro». È pacifico che, nell'economia contemporanea, il sistema finanziario svolge una ineliminabile funzione di collegamento dei creditori netti, cioè dei settori che si trovano in una situazione di *surplus* finanziario, istituzionalmente le famiglie (esclusa la mia!), con i debitori netti, cioè con i settori che invece si trovano nell'opposta situazione di *deficit*, istituzionalmente le imprese e lo Stato o se preferite il settore pubblico inteso in senso ampio. Ciò posto, dal punto di vista dei soggetti che in esso agiscono, il sistema finanziario è l'insieme di tutti gli operatori, che vengono definiti «intermediari», che si prefiggono la produzione di attività finanziarie a mezzo di attività finanziarie. L'oggetto specializzato dell'impresa bancaria in quanto istituzione del sistema finanziario consiste, come già sappiamo, in una specifica tipologia d'intermediazione (finanziaria) definibile come intermediazione creditizia, che si esplica attraverso la raccolta del risparmio (o comunque di fondi soggetti ad obbligo di rimborso) che affluisce al mercato del credito e la sua trasformazione in prestiti. Raccolta e redistribuzione (erogazione) sotto forme tecniche diverse⁸⁷ di mezzi monetari qualificano l'attività bancaria

⁸⁵ Raymond W. Goldsmith, economista americano.

⁸⁶ Marco Onado, economista bancario.

⁸⁷ L'uso dell'aggettivo «tecniche» non è del tutto appropriato, in quanto, a prenderlo troppo sul serio si corre il rischio di mal interpretare il ruolo socio-economico del credito.

come attività per effetto della quale l'impresa che la esercita si trova contemporaneamente nella posizione di debitrice, sul fronte della raccolta, e di creditrice, sul fronte dell'erogazione, rispetto a numerosi altri soggetti, enti o imprese.

8. *La banca è un intermediario e la sua attività è attività d'intermediazione.* Questo è un dato acquisito. Tuttavia, prima di procedere oltre, è utile avvertire, sulla scorta degli scritti degli economisti bancari, che il termine "intermediario" va inteso in senso lato e non nel senso della mera mediazione⁸⁸. «A ben vedere [il] significato di intermediario attribuito al vocabolo banca è errato, anche se accolto volgarmente. Lo sbaglio trova fondamento nell'ipotesi che l'opera della banca sia di mediazione, mentre di fatto così non è, assolutamente. Se si trattasse di semplice intermissione tra più persone, per stringere negozi volti a porre a disposizione degli uni somme degli altri, la qualifica di istituto intermediario nel campo del credito potrebbe apparire appropriata, ma non appena si consideri con maggiore attenzione l'attività bancaria, ci si avvede che sussiste profonda differenza di condizioni contrattuali nei rapporti di deposito e di prestito – e non solo, certo, quanto a saggi d'interesse negoziati per i due ordini di operazioni – il che è invece normalmente escluso quando interviene un mediatore. Inoltre, senz'altro non viene condizionata la raccolta di fondi al collocamento dei medesimi, o viceversa, ponendo così in diretta relazione due gruppi di clienti o di controparti. Altro è dunque dire che le banche operano in modo sistematico nel campo del credito e altro è affermare che sono istituti intermediari di tale ramo. La mediazione, insomma, presuppone la possibilità di porre in immediato rapporto fondi raccolti e collocati, il che non è»⁸⁹.

Va altresì posto l'accento sul fatto che, «da un punto di vista economico, un'operazione di credito si può definire come lo scambio di una prestazione attuale in moneta con la promessa di una restituzione futura: credito è cioè trasferimento di potere d'acquisto con contestuale impegno di restituzione ad una scadenza futura; [...] in un'economia monetaria, tanto la prestazione iniziale quanto quella finale riguardano somme di moneta, cioè un indistinto potere d'acquisto»⁹⁰.

Ciò detto, posto in particolare che i due corni dell'intermediazione creditizia – il punto di partenza della raccolta e quello di arrivo dell'erogazione *sub specie* di prestiti – si esprimono in denaro, è immediatamente comprensibile come e perché la banca affianchi alla funzione creditizia una specifica funzione monetaria; anche se, è bene avvertire, la funzione creditizia e quella monetaria rappresentano le due facce di una medesima medaglia, o quantomeno due aspetti simultanei di una medesima attività difficilmente scindibili (la scissione, dunque, ha valore

⁸⁸ Cioè della messa in relazione di due o più parti per la conclusione di un affare (art. 1754 c.c.).

⁸⁹ Tancredi Bianchi, economista bancario, già presidente dell'Associazione bancaria italiana (Abi).

⁹⁰ Marco Onado.

meramente esemplificativo) ed ancor più difficilmente ordinabili secondo una gerarchia d'importanza⁹¹.

La funzione monetaria consiste non solo nella gestione del sistema dei pagamenti⁹², ma anche nel fornire al mercato mezzi monetari suppletivi rispetto alla moneta legale – banconote e specie metalliche – ed idonei a fungere da efficace surrogato della moneta legale stessa. Apetto degli altri intermediari finanziari, la caratteristica fondamentale della banca consiste dunque nel fatto che i debiti bancari sono accettati come mezzo di pagamento: la banca è un'impresa i cui debiti possono fungere da moneta; la banca moderna nasce proprio quando taluni dei suoi debiti sono divenuti efficaci mezzi di pagamento. La moneta bancaria⁹³ si affianca così, non appena si diffonda la certezza del rispetto da parte delle banche dell'impegno di convertire i propri depositi in moneta legale, a quella legale ed insieme ad essa costituisce il medio circolante. Il discorso non si fermerebbe qui, perché proprio la nascita della moneta bancaria rappresenta la base di una importante evoluzione della moneta legale.

Ha scritto John Maynard Keynes: «La moneta bancaria, a sua volta, porta ad un'ulteriore evoluzione della stessa moneta di Stato potendo rappresentare, non più un debito privato [...], ma un debito da parte dello Stato il quale può [...] dichiarare che il debito stesso ha potere liberatorio legale. Una specie particolare di moneta bancaria viene allora a trasformarsi in moneta propriamente detta; anche se di un tipo che possiamo chiamare moneta fiduciaria [...]. Storicamente, molti esempi di moneta fiduciaria di Stato sono derivati da qualche specie di moneta che, per il fatto di essere adottata dallo Stato, è successivamente passata da una categoria all'altra».

Leggiamo anche un bel brano, invero un po' lungo, di Schumpeter: «In ogni caso è chiaro e assolutamente incontrovertibile che quanto il banchiere fa con la moneta non può essere fatto con alcun'altra merce – o, come alcuni di noi preferirebbero dire, con una merce – perché non c'è alcun'altra merce la cui quantità o velocità possono essere aumentate in questo modo. L'unica risposta alla domanda perché le cose stanno così è che non esiste alcun altro caso in cui il titolo che dà di-

⁹¹ Aggiungo che mentre è consuetudine parlare di funzione monetaria della banca non lo è, o non lo è altrettanto, parlare di funzione creditizia della moneta; eppure, in radice, il denaro è un fenomeno creditizio, ma questo è un altro paio di maniche, è un ragionamento che ci porterebbe lontano dai nostri modesti obiettivi di studio, e non voglio confondervi le idee più di quanto non stia facendo.

⁹² Che già di per sé è cosa di non poco conto che non può essere sottovalutata e che forse meriterebbe uno specifico corso di lezioni.

⁹³ Tipicamente: assegni bancari e assegni circolari, cioè titoli che incorporano la disponibilità di depositi giacenti presso la banca o comunque sia di fondi che la banca ha reso disponibili, come avviene nel caso del contratto di apertura di credito, di cui agli artt. 1842 ss. c.c., che fa perno proprio sull'obbligo della banca di «tenere a disposizione [...] una somma di denaro».

ritto a una cosa può, entro certi limiti, servire come la cosa stessa: non si può cavalcare il titolo che dà diritto a un cavallo, ma si può pagare con il titolo che dà diritto a una somma di denaro [...]. Fabbricazione di moneta! Credito creatore di moneta! Manifestamente si tratta di cose che aprono prospettive non soltanto tecniche. I promotori di banche del secolo XVII, specialmente i promotori delle banche fondiarie inglesi e Law⁹⁴, il quale in origine fu uno di essi, intravidero con vario grado di precisione la teoria delineata sopra. Ma si resero perfettamente conto delle possibilità economiche della scoperta secondo cui la moneta – e quindi il capitale nel significato monetario del termine – sono suscettibili di essere fabbricati o creati. Allora e in seguito la loro reputazione risentì notevolmente del fallimento dei loro progetti – di quelli di Law in particolare – così come, nel secolo XIX, la reputazione di idee fondamentalmente simili risentì notevolmente della loro connessione con speculazioni di banchieri privi di scrupoli e con progetti che andarono a male senza essere né fraudolenti né assurdi: si pensi al *Crédit Mobilier* dei fratelli Pereire⁹⁵. Siccome però c'è una bella differenza tra un principio economico e un progetto bancario, questi fallimenti non costituiscono prove nel tribunale della teoria».

9. *Il primo tratto di differenziazione fra la banca e le altre imprese può essere individuato nella natura della “merce” commerciata dalla banca stessa.* Permettetemi di aprire una delle mie innumerevoli parentesi. Ho parlato di “merce”, seppure tra virgolette, non prendete questo termine troppo alla lettera perché il denaro non è una merce. La questione ci porterebbe troppo lontano dagli obiettivi del nostro corso. Lasciatemi però citare un vecchio con la barba (Karl Marx⁹⁶) che oramai non è più *à la page*: «La moneta non è una cosa, è un rapporto sociale». Ed ancora: «Il denaro, possedendo la caratteristica di comprar tutto, di appropriarsi di tutti gli oggetti, è dunque l'oggetto in senso eminente. L'universalità di questa sua caratteristica costituisce l'onnipotenza del suo essere; è tenuto perciò come l'essere onnipotente; [...] il denaro fa da mezzano tra il bisogno e l'oggetto, tra la vita e i mezzi di sussistenza dell'uomo. Ma ciò che media a me la mia vita, mi media pure l'esistenza degli altri uomini per me. Questo è per sé l'altro uomo [...]. E se il denaro è il vincolo che mi unisce alla vita umana, che unisce a me la società, che mi collega con la natura e gli uomini, non è il denaro forse il vincolo di tutti i vincoli?

⁹⁴ Finanziere scozzese che applicò in Francia le sue teorie monetarie. In Francia lo odiano ancora. Un bel libro, anche molto divertente, su Law, è quello di Janet Glenson, *L'uomo che inventò il denaro*.

⁹⁵ I fratelli Jacob Emile (1800-1875) e Isaac (1806- 1880) Pereire furono protagonisti della vita finanziaria francese, in particolare durante il Regno di Napoleone III; fondarono nel 1852 il *Crédit Mobilier* primo esempio di “banca d'affari” specializzato nel finanziamento del settore ferroviario e di importanti opere pubbliche (come, ad esempio, il Canale di Suez).

⁹⁶ Filosofo tedesco, 1818-1883.

Non può esso sciogliere o stringere ogni vincolo? E quindi non è forse anche il dissolvitore universale? Esso è tanto la vera moneta spicciola quanto il vero cemento, la forza galvano-chimica della società».

Riprendiamo il filo del ragionamento. L'oggetto del commercio della banca è dunque il denaro, che si distingue naturalmente da tutte le (altre) merci in quanto rappresenta l'equivalente generale ed assume, perciò, il ruolo di nesso sociale nel processo complessivo dell'economia: accumulazione, circolazione e riproduzione delle merci e del capitale. Detta in questi termini, non è cosa da niente. E soprattutto, non è cosa che possa esaurirsi sul fronte della mera tecnica, magari mascherandosi con essa. Le imprese intermediarie nel processo specifico di circolazione del denaro sono investite delle funzioni proprie di tale "merce" (che merce non è); per così dire, brillano di luce riflessa ed appaiono – in una società mercantile, in una società fondata sullo scambio di merci – come depositarie e dispensatrici del "collante sociale" per eccellenza.

Continuiamo a muoverci sul terreno delle funzioni monetarie delle banche. Su di un piano di estrema astrazione e di semplificazione altrettanto estrema, si può dire che la banca interviene nella circolazione a due diversi livelli: a) al livello del credito di circolazione del denaro come tale, cioè in quanto mezzo di pagamento; b) nella circolazione del denaro come capitale. È superfluo aggiungere che, in concreto, i due livelli si presentano inestricabilmente collegati, non foss'altro perché il capitale circola sotto forma di denaro. In questa sede, c'interessa osservare che entrambe tali funzioni conferiscono oggettivamente all'impresa bancaria – più che a qualsiasi altra impresa produttrice e/o distributrice di qualsiasi altra merce (o servizio) – una determinata carica di "socialità".

Consideriamo la banca come mera intermediatrice della circolazione del denaro in quanto tale⁹⁷. In una società mercantile sviluppata, ogni merce, per scambiarsi con ogni altra merce, deve necessariamente assumere la forma monetaria; di talché, si può molto semplicemente indicare il processo di circolazione con la seguente catena: $M \rightarrow D \rightarrow M \rightarrow D \rightarrow M \rightarrow \dots$, ove "M" indica la merce e "D" indica il denaro. Se questo è vero, ne deriva ovviamente che il livello degli scambi e della produzione⁹⁸ viene a dipendere, astraendo da altri fattori come il livello dei prezzi, dalla quantità assoluta di moneta in circolazione e dalla velocità di circolazione della medesima. L'esistenza delle banche (e del fenomeno creditizio) rende invece elastico entro certi limiti il rapporto circolazione $\rightarrow$ produzione $\rightarrow$ moneta, nella misura in cui evita la presenza concreta del denaro (intendendo ovviamente con

⁹⁷ Possiamo parlare di "credito di circolazione", prendendo la locuzione a prestito da Rudolf Hilferding, un noto studioso austriaco dell'inizio del secolo scorso (1877-1941), ma adoperandola in una maniera che ha molto poco a che vedere con il suo pensiero

⁹⁸ Perché, è lapalissiano, si produce per scambiare.

il termine denaro la moneta legale) nello scambio. La riduzione del minimo di massa monetaria socialmente necessaria risponde, quindi, agli interessi generali del mercato e della produzione. Già da questo punto di vista, la banca invade con la propria attività (privata) il fronte degli interessi pubblici.

Rimanendo sempre a questo livello, è possibile svolgere qualche considerazione rafforzativa, capace forse di mettere in luce uno dei motivi per cui i pubblici poteri hanno da sempre dedicato particolare attenzione ai fenomeni creditizi e all'attività delle imprese bancarie. Se si tiene presente che una delle funzioni proprie del denaro consiste nel poter uscire dal processo di circolazione e di cristallizzarsi in "tesoro" (il denaro come portavalori – trasferimento di valori – nel tempo), il sistema bancario che è istituzionalmente il depositario del denaro tesaurizzato, il serbatoio della liquidità del sistema, regolando il flusso e il riflusso del denaro stesso nel processo di circolazione, diviene compartecipe di funzioni naturalmente connesse al ruolo e all'attività dello Stato. Per una banalissima schematizzazione si veda, la figura 1, con l'avvertenza però che, ad onor del vero, non si tratta di una schematizzazione solo banale, ma anche falsa, perché parte dal presupposto (falso, appunto) che lo Stato possa calcolare *ex ante* la quantità di moneta "socialmente necessaria" in un determinato periodo, mentre in realtà, banche o non banche, la questione è assai più complessa, in quanto le scelte monetarie dello Stato sono influenzate dai comportamenti complessivi degli agenti economici perlomeno tanto quanto tali scelte riescono ad influenzare i comportamenti degli agenti economici. Insomma, per dirla con Joseph E. Stiglitz (economista americano, premio Nobel), «lo Stato è solo una delle molte organizzazioni che nella nostra società sono coinvolte nelle attività economiche». Riassumendo quanto argomentato sin ora, si può quindi dire che, anche in relazione all'intervento delle banche nella circolazione del denaro, l'attività bancaria coinvolge interessi generali ed incide su di una funzione propria e caratteristica dello Stato, su cui esso vanta una riserva originaria.

La carica di "socialità" si sviluppa in tutta la sua potenza nella seconda funzione del credito, che vede la banca moderna affiancare al rastrellamento del denaro la reimmissione dello stesso, come capitale, nel flusso della circolazione. Non si tratta più, a questo livello, della sola intermediazione, che favorisce, emancipandolo dalla necessità della presenza concreta del denaro, il processo di circolazione delle merci, ma, nel sistema economico che conosciamo,⁹⁹ si tratta anche dell'intermediazione della merce fondamentale (il c.d. credito di capitale). A questo livello, il credito agisce su due piani distinti: su quello della trasformazione del capitale monetario in capitale operante e su quello della trasformazione in capitale di fondi che capitale non sono.

⁹⁹ Chiamiamolo pure "sistema capitalistico", se l'espressione ha ancora un senso.

Tento di spiegarmi meglio.

Ragioniamo sul primo livello, tentando un banalissimo esempio (v. figura 2). Prendiamo in considerazione un certo numero di imprese diverse, fotografate alla fine di un certo numero di differenti esercizi. Alla fine di ciascun esercizio, alcune imprese potranno trovarsi in situazione di *surplus* ed altre in situazione di *deficit*; *surplus* e *deficit* potranno dipendere da svariati fattori (molto banalmente, ad esempio: il ciclo produttivo è terminato, le merci sono state vendute e sono state pagate, ma i profitti imputabili a quel ciclo non sono necessari all'avvio del nuovo ciclo, oppure, se pensiamo ad un'attività stagionale, deve passare un certo intervallo di tempo prima che il nuovo ciclo possa ripartire; viceversa il ciclo produttivo è terminato e le merci non sono ancora state vendute, oppure sono state vendute ma non sono state ancora pagate, e c'è necessità di avviare il nuovo ciclo produttivo). Sta di fatto che la presenza di *surplus* e di *deficit* congiunturali, anche momentanei o di breve o brevissimo periodo, rappresenterà un'evidente *impasse*, che l'esistenza del credito – come “imbuto” di raccolta dei *surplus* e di redistribuzione dei medesimi a sostegno delle esigenze finanziarie delle imprese in *deficit* – permetterà di superare o di addolcire. Già su questo piano, la banca svolge una importante funzione di vera e propria trasformazione. Attraverso il credito, il capitale monetario, che è capitale *in fieri* (in quanto, più o meno momentaneamente, esterno al circuito produttivo) si trasforma in capitale vero e proprio, cioè in capitale effettivo (produttivo), ed indossa, potremmo dire, “il proprio grembiale da lavoro”¹⁰⁰.

Passiamo al secondo livello di ragionamento per notare che, tramite il credito (la banca), non solo entrano in collegamento due diversi atteggiamenti (o due diverse situazioni contingenti) della “classe capitalistica” (capitale monetario e capitale produttivo), ma affluisce alla “classe capitalistica” *in toto* il denaro tesaurizzato (*at large*, il “risparmio”) delle altre classi. Citiamo ancora una volta Marx: «Con lo sviluppo del sistema bancario, e soprattutto non appena le banche pagano un interesse per i depositi, vengono depositati presso di esse i risparmi in denaro ed il denaro momentaneamente non impiegato di tutte le classi. Piccole somme insufficienti per operare isolatamente come capitale monetario sono riunite in grandi masse e costituiscono così una potenza monetaria. Questa azione di mettere insieme piccole somme deve essere distinta, come azione specifica del sistema bancario, da quella di intermediari fra capitalisti monetari veri e propri». Alle funzioni del credito sin qui riassunte in maniera estremamente schematica andrebbero aggiunte quelle di propulsore dello sviluppo¹⁰¹ e quella relativa al fatto che il credito bancario non solo opera una traslazione di potere di acquisto alla

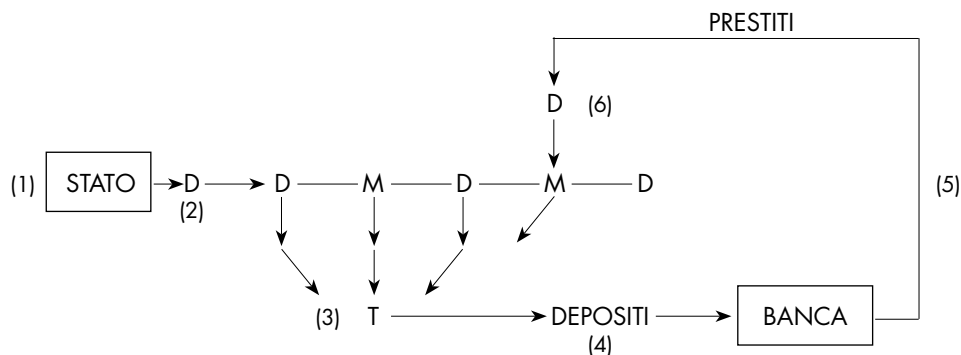
¹⁰⁰ È, questa, una frase di antiquariato, se non addirittura archeologica, di Nicolaj I. Bucharin (1888-1938), uno studioso della Russia sovietica.

¹⁰¹ Il finanziamento delle innovazioni su cui insiste Schumpeter.

base del quale sta valore di scambio realmente presente, ma opera altresì una traslazione di potere d'acquisto futuro (di ricchezza futura o futuribile), creando mezzi di pagamento a credito (titoli di credito) a valere su di una produzione futura di valori di scambio. «Il banchiere – ha scritto Schumpeter – fondamentalmente non è tanto un intermediario della merce potere di acquisto, ma un produttore di questa merce». Qui risiede, potremmo dire, sia la grande potenzialità che l'estrema delicatezza (e “pericolosità”, si tratta di “roba” da maneggiare con cura) dei meccanismi creditizi: mettendo a disposizione del capitale operante (del capitale che, indossando il grembiale da lavoro, assume rischi d'impresa), ma anche del capitale speculativo (del capitale monetario reso autonomo), mezzi di pagamento a credito, alla base dei quali non esistono valori effettivamente creati, il sistema creditizio crea una massa aggiuntiva di mezzi monetari in circolazione che, se per un verso, contribuiscono ad abbassare la “massa di moneta socialmente necessaria”, per altro verso, contribuiscono a mantenere costantemente il sistema economico in una situazione di disequilibrio endemico tra offerta e domanda globale. Marx sottolinea come il credito, mettendo a disposizione del singolo capitalista “capitale sociale”, elasticizzi i limiti della produzione ed accentui in tal guisa il pericolo di crisi già insito nel fatto che ogni scambio monetario, $M \rightarrow D \rightarrow M$, si smembra in una compera e in una vendita. Detto molto schematicamente, il credito contribuisce altrettanto bene ad evitare le crisi quanto ad innescarle. E quindi, vale la pena di ripeterlo, l'attività creditizia va maneggiata con estrema cura.

Tirando le fila delle osservazioni sin qui svolte, viene a concentrarsi nelle casse delle banche (del sistema bancario) la maggior quota del capitale monetario socialmente disponibile e parte del denaro tesaurizzato suscettibile di trasformarsi in capitale monetario. Nella gestione di questa ricchezza sociale, il complesso delle banche si pone alla stregua di “capitalista monetario collettivo”, ed è evidente l'oggettivo collegamento (dialettico) con l'economia nel suo complesso. Credo sia opportuno notare che la banca funge solo apparentemente da centro di collegamento-mediazione dei vari interessi (capitale monetario, speculativo, produttivo, ricchezza tesaurizzata), ma in concreto si fa partecipe della natura di tutti; per così dire, li vive “drammaticamente” alla ricerca di un equilibrio fra di essi, ponendosi, dunque, non tanto come soggetto neutro di collegamento (intermediario), quanto invece quale momento che, costantemente, si rinnova di scelta strategica e di “agente autonomo” dell'economia.

Fig. 1 – Le banche, in quanto “commerciano moneta”, si “appropriano” di una funzione eminentemente statale.



1. Lo Stato emette denaro o direttamente (moneta metallica e biglietti di Stato) o indirettamente tramite la banca o banche di emissione (biglietti di banca).
2. Il denaro (D) confluisce nel processo di circolazione ($D - M - D - M \dots$).
3. Parte del denaro defluisce dal processo di circolazione e si cristallizza in tesoro (T).
4. La banca assume parte del denaro tesaurizzato sotto forma di depositi.
5. Con i depositi raccolti la banca compie operazioni di prestito.
6. Tramite i prestiti bancari il denaro tesaurizzato rientra nel flusso di circolazione.

Fig. 2 – Il credito come forma di compensazione fra imprese in deficit e imprese in surplus.

Imprese	Tempo 1	Tempo 2	Tempo 3	Tempo 4
Impresa A	Deficit	Surplus	Deficit	Surplus
Impresa B	Surplus	Deficit	Surplus	Deficit
Impresa C	Surplus	Surplus	Deficit	Surplus
Impresa D	Deficit	Deficit	Surplus	Deficit

10. *L'attività bancaria è qualcosa di più e di diverso rispetto alla semplice intermediazione nelle operazioni di credito fra chi da una parte dà a prestito e chi, dall'altra parte, prende a prestito.* Abbiamo anche detto che la banca assume denaro non solo sotto forma di capitale monetario, ma anche sotto forma di tesoro. In quest'ultimo caso, che interessa più direttamente il nostro ragionamento, essa lo assume (tramite depositi, intendendo il deposito come forma primigenia della raccolta) da soggetti che per varie motivazioni gliene affidano la custodia, ma che comunque non intendono in via prioritaria dare a prestito, perché comunque mirano a conservarne la disponibilità piena¹⁰². Di converso, con la raccolta di denaro che realizza, la banca pone in essere operazioni di credito: cioè, come ho detto, trasforma denaro in capitale monetario e questo in capitale operante. Il credito bancario sussume, dunque¹⁰³, il collegamento della raccolta di denaro – non solo di denaro, ma anche di denaro – all'investimento dello stesso come capitale. Qui il concetto di “intermediazione”, il porsi della banca come debitrice per i depositi e creditrice per i prestiti, seppur vero, non vale a spiegare l'essenza del fenomeno.

Cominciamo col dire che il ciclo creditizio completo che si articola nei passaggi Depositante→Banca →Capitalista operante ($D \rightarrow B \rightarrow C$), si scinde in due fasi distinte, di cui l'una delinea il rapporto che connette il depositante alla banca e questa ad esso ($D \rightarrow B$) e l'altra delinea, invece, il rapporto che connette la banca al capitalista operante, o se preferite, al prenditore di credito, o se preferite ancora (generalizzando), al processo di produzione o all'economia nel suo complesso ($B \rightarrow C$). Questa scissione riflette un atteggiamento concreto e sottolinea il ruolo proprio della banca. Si nota immediatamente come nella raffigurazione smembrata del ciclo, la banca compaia due volte. Non si tratta di una semplice duplicazione (logica conseguenza della separazione fra le due fasi menzionate; è ovvio che se spezzo un trinomio in due binomi duplico il termine centrale), bensì di due realtà soggettivamente ed oggettivamente diverse, ovvero, come vedremo meglio subito, di una realtà dicotomica. Si tratta, cioè, di due posizioni fattualmente e giuridicamente diverse che la banca assume rispettivamente come secondo termine del primo spezzone ($D \rightarrow B$) e come primo termine del secondo spezzone ($B \rightarrow C$) dell'intero corpo dei rapporti del ciclo creditizio ($D \rightarrow B \rightarrow C$). Mi spiego meglio. Il primo rapporto ($D \rightarrow B$) va considerato sia dal punto di vista del depositante che dal punto di vista della banca (del depositario). Per il depositante, il discorso è semplice: la banca rappresenta una “cassa” tenuta a rendere costantemente disponibile la somma di

¹⁰² È superfluo avvertire che si continua a ragionare in maniera molto schematica e semplicistica; per esempio, bisognerebbe tener conto di una serie di distinzioni, fra cui, sempre ad esempio, quella, peraltro non sempre chiarissima, fra “depositi moneta” e “depositi risparmio”.

¹⁰³ Lo sappiamo, perché è proprio da questo punto che hanno preso le mosse le nostre osservazioni.

denaro versata. La posizione soggettiva della banca non è, tuttavia, solo il reciproco (nascente dal rapporto giuridico posto in essere) della posizione soggettiva del depositante. In effetti, per comprendere la posizione che la banca assume in questa fase (di raccolta) non si può astrarre dalla posizione che essa assume nell'altra fase (di erogazione del credito). Difatti, se consideriamo semplicemente la posizione assunta nel rapporto giuridico iniziale, dove la banca si presenta come depositario sia pure di un "bene" perfettamente fungibile, il processo del credito non avrebbe nemmeno modo di nascere. Per dar vita alla seconda fase, nella quale la banca si presenta come prestatore, essa deve necessariamente assumere il ruolo di chi ha preso a prestito; e d'altronde non c'è bisogno di ricordare che la pratica bancaria si è svolta tutta nel senso di sviluppare un margine sempre più ampio di indipendenza dall'essere la banca stessa luogo di deposito.

Mi sembra così, dopo tanti tentennamenti, d'essere arrivato al nocciolo della questione: disponiamo, ora, di uno schema interpretativo che, a mio avviso, ci permette d'individuare lo specifico paradigma imprenditoriale della banca. Altra è la posizione della banca nella prima fase, altra è la posizione della banca nella seconda fase. Ciò nel senso che non si tratta di due aspetti di uno stesso fenomeno (di intermediazione pura e semplice) in cui essa entra alternativamente nelle vesti di chi prende a prestito e in quello di chi dà a prestito. Le due facce del processo formativo del credito non sono simmetriche, presentando un chiaro carattere antinomico: la disponibilità connessa al deposito nega l'essenza del prestito che implica la possibilità di disporre. Il fatto che il denaro sia un "bene" polifunzionale e perfettamente fungibile non modifica la sostanza del discorso. Le due fasi, la raccolta e l'impiego, vivono autonomamente, come rapporti presi in sé: l'autonomia è necessaria affinché tali rapporti trovino soluzione nel ciclo complessivo del credito bancario, nel quale si realizzano indipendentemente l'uno dall'altro, negandosi a vicenda. All'interno di tale antitesi dialettica, negando e riaffermando costantemente l'autonomia della raccolta rispetto all'impiego e viceversa, la banca si realizza come impresa e pone in essere il proprio paradigma imprenditoriale. La soggettività della banca-impresa sgorga dalla natura dicotomica della banca stessa (luogo di custodia/prestatore), sottolineando il collegamento teleologico (finalistico) dei due poli dell'antitesi e trovando nella sintesi dell'antitesi la propria specifica ragione di esistenza ed il modulo del proprio comportamento tecnico. Come ogni altra impresa intermediaia la banca si pone fra l'atto di acquisto e l'atto di vendita di una merce, ma è solo in questo aspetto generalissimo (e non sostanziale) che essa s'identifica con tutte le altre imprese intermedie. Il fatto è che, da una parte, la banca "vende" denaro¹⁰⁴ e, dall'altra, si pone sostanzialmente rispetto

¹⁰⁴ Ed il denaro si può vendere solo dandolo a prestito, a meno di non fare, come a Napoli, dove si vendono certe monete turche che sono spacciate per 2 euro nei distributori automatici!

alla massa dei depositanti come acquirente di denaro, cioè come se lo prendesse a prestito. La sua logica imprenditoriale, il suo modo di ricercare il profitto, non può consistere che nell'ottenere la massima differenza possibile tra i ricavi delle vendite ed i costi degli acquisti, sul più ampio fronte possibile di vendite.

La vocazione dell'impresa bancaria è dunque quella di vendere denaro; per far questo – si è detto – essa deve porsi nei confronti della massa dei depositanti come se avesse acquistato, preso a prestito, il loro denaro, negando in tal guisa il rapporto che dà origine al deposito. La negazione del rapporto giuridico del deposito presuppone però la sua continua riaffermazione. Essa presuppone il fatto che la banca sia costantemente in grado di mantenere il proprio *status* di “cassa” rispetto al singolo depositante. La proposizione è banale: dalla riaffermazione costante del rapporto fiduciario banca-depositante scaturisce la premessa dell'operatività della banca come venditrice di denaro e, quindi, come impresa.

Sono arrivato, sia pure complicando (un tantino più del necessario) le cose e facendo uso di un linguaggio forse un po' oscuro, al problema della liquidità. Dal fatto che al rastrellamento del denaro si affianca il suo reinvestimento come capitale, reinvestimento che può avvenire solo in una determinata misura (dipendente da vari fattori e basata sulla “esperienza” e sul calcolo delle probabilità), nasce la necessità del mantenimento del rapporto fiduciario banca-depositante. Il depositante si aspetta – ha fiducia, appunto – di poter liquidare in ogni momento il proprio deposito. Se questo filo che lega il depositante alla banca si spezza, anche limitatamente ad una singola impresa bancaria o ad una “zona” del settore, entra in moto un meccanismo psicologico¹⁰⁵ che può travolgere non solo la banca o le banche che hanno fatto un calcolo errato della liquidità, ma, con buone probabilità, anche quelle banche che, facendo affidamento su di una situazione “normale”, hanno basato i loro investimenti su calcoli avveduti. Ciò posto, è forse possibile dire che il problema della liquidità è la forma specifica – o quantomeno una delle forme specifiche – che il rischio economico assume nell'impresa bancaria. Quest'affermazione merita qualche ulteriore parola.

Un elemento comune a qualsiasi attività economica è senz'altro l'assunzione del rischio. Proprio in merito alla rischiosità naturalmente connessa all'attività economica, è bene ricordare che con lo sviluppo del sistema creditizio – con la formazione cioè di un mercato del credito nel quale le banche operano come principali intermediari – si attenua l'incidenza del rischio quale remora allo sviluppo delle attività economiche. Nel caso di finanziamento diretto, il rischio d'insolvenza grava individualmente sul finanziatore, mentre, nel caso di finanzia-

¹⁰⁵ La c.d. corsa agli sportelli, o *run* dei depositi; di “pressa dei depositi”, si parlava già, ad esempio, nella Siena della metà del XIV secolo, come risulta da una recente ricerca di Gabriella Piccinni, medievista del nostro Ateneo.

mento bancario, il rischio si spalma fra tutti i creditori (i depositanti) della banca e viene, per così dire, «collettivizzato» (Pasquale Saraceno). Anche in questo caso, va notata la sottolineatura del ruolo economico-generale svolto dal credito bancario quale strumento di collettivizzazione del rischio d'impresa (di trasformazione del rischio economico in senso stretto in rischio finanziario) e, perciò, quale meccanismo di propulsione dello sviluppo economico. Ma, a parte questa considerazione, m'interessa notare che la banca assume, sopporta e gestisce il proprio rischio in maniera peculiare rispetto a qualsiasi altra impresa. Nella gestione bancaria, l'equilibrio interno dell'impresa è influenzabile ed influenzato dalle condizioni di equilibrio delle imprese (o, in generale, dei soggetti) con cui la banca stessa entra in rapporto per operazioni passive ed attive, in maniera assai più profonda di quanto, invece, non lo sia per le imprese non bancarie. Una delle principali differenze fra gestione delle imprese bancarie e gestione delle imprese di diversa natura (commerciali o industriali) consiste, dunque, nel fatto che la gestione della banca è costantemente legata alle condizioni di svolgimento delle imprese affidate e depositanti. Se per un verso, allora, la banca ha la possibilità di ripartire fra i propri "creditori" il rischio dei propri "debitori", ciò non toglie che il problema del rischio, e quindi dell'equilibrio economico e finanziario, si presenti nelle gestioni bancarie sommamente amplificato rispetto alle altre gestioni, anche, com'è ben comprensibile, in ragione del fatto che le imprese clienti della banca (imprese depositanti ed imprese affidate) operano in una molteplicità di rami economici. Il mantenimento di un determinato grado di liquidità cui è conseguente un determinato equilibrio dell'impresa è un problema che accomuna le banche alle imprese di qualsiasi natura; nella banca, tuttavia, «pagamenti e incassi fra i quali si deve assicurare l'equilibrio non avvengono, come negli altri ordini di aziende, a scadenze che possono essere predeterminate in base alle condizioni che regolano le singole operazioni. È quasi sempre su una non prevedibile iniziativa della controparte che la banca deve dar luogo a incassi e a pagamenti»¹⁰⁶ (Pasquale Saraceno), di modo che l'equilibrio monetario delle imprese bancarie viene ad assumere, anche per questo motivo, una ben diversa e più importante posizione rispetto ad imprese di altra natura. Ma vi è di più: come già ho detto, accennando al "panico dei depositanti", nel sistema bancario l'errore e/o l'avventatezza del singolo può trasformarsi nel danno per tutti. Le regole della libera concorrenza, l'espulsione delle imprese marginali e la liberazione di spazi di mercato per i concorrenti superstiti non funzionano. Non funziona, per dirla con una battuta, il vecchio principio *mors tua, vita mea*.

Si veda il semplice esempio della figura 3.

¹⁰⁶ Pasquale Saraceno, economista bancario (1903-1991).

In ciò va, in definitiva, ricercata la radice dello “statuto speciale” dell’impresa bancaria, al quale abbiamo accennato più volte; statuto speciale che, nelle sue prime configurazioni (avremo modo di verificarlo in particolare per le leggi bancarie italiane degli anni Venti e Trenta del Novecento), rappresenta, per parte non marginale, la “normativizzazione” di una iniziale autoregolamentazione di tipo oligopolistico¹⁰⁷.

Fig. 3 – La funzione della riserva bancaria.

Banche	$T1$	$T2$	$T3$	$T4$	$T5$	...	T_{n-1}	T_n
$B1$	15	15	15	15	15	15	15	-
$B2$	15	15	15	15	15	15	15	-
$B3$	15	15	15	15	15	15	15	-
$B4$	15	15	15	15	15	15	15	-
...	15	15	15	15	15	15	15	-
...	15	15	15	15	15	15	15	-
B_{n-1}	15	10	10	10	9	8	8	-
B_n	15	15	15	15	15	15	15	-

Poniamo:

1. che in un determinato sistema economico operino n banche;
2. che si tratti di un sistema economico molto semplice, prevalentemente agricolo;
3. che si tratti di un sistema di concorrenza perfetta (nel senso manualistico del termine: moltitudine di operatori, libertà d’ingresso sul mercato, inesistenza di asimmetrie informative ecc.);
4. che in questo sistema economico da operetta, al tempo $t1$ tutte le banche mantengano in cassa una riserva del 15% (nell’ipotesi che tale livello sia adeguato a far fronte alle normali richieste di liquidazione da parte dei depositanti, scontando, però, nel concetto di “normalità” anche comportamenti indotti da “cattive stagioni”);
5. che la banca $n-1$ sia un intraprendente “banchiere d’assalto” che vuole muovere concorrenza alle altre banche (se siamo in un sistema di concorrenza perfettamente libera l’azione sui prezzi – sui tassi passivi e/o attivi – non è praticabile; l’unica possibilità di azione consiste nel tentativo di allargare il giro di affari liberando una quota di depositi congelati a riserva.
6. che, dunque, la banca $n-1$ abbassi, in un primo periodo, la riserva al livello del 10% e che in seguito, confortata dalla limitata esperienza basata su periodi di vacche particolarmente grasse, scenda ulteriormente, prima al 9 e successivamente all’8%;
7. che nel periodo t_{n-1} le cose non vadano così bene come nei periodi precedenti e che il cattivo raccolto induca molti depositanti a richiedere la liquidazione dei propri depositi in misura più elevata di quanto avvenuto nei periodi precedenti.

¹⁰⁷ Di «questa tendenza verso movimenti solidali da parte degli elementi singoli entro un sistema bancario», parla, fra gli altri, Keynes.

11. *Mi illudo d'essere giunto ad individuare la specialità dell'impresa bancaria*¹⁰⁸. Nello stesso tempo, mi illudo d'aver messo in luce alcuni dei motivi che giustificano l'esistenza di una regolamentazione diversa e più penetrante rispetto al diritto comune d'impresa. Si tratta ora di sviluppare brevemente questo secondo ordine di idee, riprendendo e riassumendo i concetti sin qui esposti. La costante tutela della liquidità, intesa quale valore essenziale della gestione bancaria, travalica non solo gli interessi della singola impresa, ma anche quelli dell'intero sistema bancario. Se si ha presente il coacervo di compiti imputabili alla banca che ho tentato schematicamente di richiamare, si avverte subito che il mantenimento della liquidità della singola impresa è condizione necessaria per l'equilibrio aziendale, per quello del sistema bancario e, infine, per quello del sistema economico nel suo complesso. Nell'impresa bancaria, più che in qualsiasi altra impresa, gli interessi interni riferibili alle scelte di gestione, ponendosi a supporto delle (ovvero in contrasto con le) capacità di funzionamento del sistema bancario, si riflettono direttamente con gli interessi esterni all'impresa che attua le scelte stesse (sugli interessi che sono cioè riferibili all'intera economia).

Il problema della liquidità bancaria può essere interpretato, come ho detto, in termini di "fiducia". Sul filo della fiducia scorre la possibilità della banca di riprodursi come impresa e di riprodurre altresì la propria funzione di cellula del "capitalista monetario collettivo", cioè di organo essenziale dell'accumulazione di capitale. Il mantenimento del legame di fiducia è quindi strumentalmente legato alle funzioni anzidette, anche se il rapporto fiduciario che intercorre fra banca e depositante appare nelle costruzioni dottrinali e normative come *prius* e si traduce a livello sociale nell'enucleazione di categorie astratte (che di fatto si riferiscono a realtà variamente articolate) quali la "classe" dei risparmiatori, la tutela del "risparmio" ecc.

Dalle "viscere" stesse dell'attività bancaria scaturiscono, come sono andato dicendo, le spinte che inducono le banche ad organizzarsi a sistema¹⁰⁹. Il fatto che la banca appaia come cellula di un (ideale) "capitalista monetario collettivo", mette in evidenza l'impossibilità che non esista nessun coordinamento (o tentativo di coordinamento) fra processo di produzione ed insieme delle banche. Anche ciò contribuisce alla perdita di "indipendenza" delle singole imprese e rafforza la (relativa) tendenza delle stesse ad ergersi a sistema funzionalmente ed oggettivamente correlato.

Si può notare come fra banca-impresa e banca-cellula del "capitalista monetario collettivo" possa sussistere una certa antinomia: la banca in quanto impresa deve essere in grado di conservare il rapporto fiduciario (e lo conserva salvaguardando la liquidità), mentre la banca in quanto cellula del "capitalista monetario collettivo"

¹⁰⁸ Un'impresa bancaria – si badi bene – stilizzata secondo un modello oramai superato da tempo.

¹⁰⁹ Sul punto, per un'analisi a taglio giuridico, si vedano specialmente gli scritti di Paolo Vitale.

deve fare affluire capitale al processo produttivo nella quantità socialmente necessaria alla produzione e all'accumulazione. L'enfasi posta sulla funzione che la banca svolge come cellula del "capitalista monetario collettivo" – il collocarsi, cioè, in rapporto strumentale rispetto al complesso dell'economia – sembra adombrarne e renderne del tutto secondaria la natura di impresa. Ma, si è già detto, la banca vive soggettivamente come impresa questa funzione di carattere oggettivo. La misura del grado di efficienza con cui le sue scelte strategiche attuano tale funzione è data anche per essa dal parametro individuale ed egoistico del profitto.

La ragion d'essere della banca-impresa coincide, quindi, con la ragion d'essere di qualsiasi altra impresa: il profitto. Ma la banca raggiunge tale obiettivo (il discorso è senz'altro vero nel lungo periodo) solo a misura che, a fronte della raccolta, pone l'investimento, cioè la trasformazione del denaro, in capitale operante. In altri termini: a misura che svolge la propria funzione di capitalista monetario collettivo. Il fatto che essa, nel procedere all'investimento, debba fare determinati calcoli, così da non spezzare il rapporto fiduciario, si pone nello stesso tempo come limite e condizione necessaria al perpetuarsi della sua attività di cellula del "capitalista monetario" e di impresa. Gli interessi egoistici si intrecciano agli interessi generali. In conclusione, la banca vive schizofrenicamente la sua duplice esistenza di impresa e di cellula del "capitalista monetario collettivo" in una continua tensione, il che fa di essa un'impresa del tutto peculiare. Le sorti dell'impresa bancaria sono strettamente intercorrelate e sono altresì connesse al processo complessivo di produzione. O meglio, esse sono connesse alla perpetuazione (e all'espansione) di tale processo, funzione questa che, anche in epoca liberale, non può essere considerata socialmente irrilevante. Per questi motivi l'attività bancaria può essere considerata un fenomeno a rilevanza generale che non interessa un microcosmo (la singola impresa bancaria) o un settore dell'attività economica (il sistema delle imprese bancarie), ma all'intera organizzazione dell'economia, la sua capacità di funzionamento, di riproduzione e di sviluppo.

L'evoluzione della legislazione bancaria italiana (prima parte): dall'unificazione nazionale alla nascita della Banca d'Italia

SOMMARIO: 12. Introduzione e avvertenze: cominciamo con la storia. – 13. Cominciamo, dunque. Cominciamo, ragionando intorno alla contrapposizione sviluppo/sottosviluppo. Un punto di partenza (fin troppo) classico per chi parli dell'Ottocento italiano. – 14. Delineate malamente queste questioni di carattere molto generale, entriamo ora nel mezzo delle cose per parlare di banche. – 15. Torniamo dunque al 1861, al momento dell'unificazione nazionale. – 16. La banca mobiliare: sviluppo e crisi. – 17. Sappiamo bene che dal letame può nascere un fiore: dalle crisi bancarie e dallo scandalo della Banca Romana nasce la Banca d'Italia.

12. *Introduzione e avvertenze: cominciamo con la storia.* C'era una volta la legge bancaria del 1936... ma, forse, così non va bene. Non va bene perché la legge del 1936, che è la mamma, invero un po' anziana, del testo unico del 1993, è a sua volta figlia di una madre giovanissima: la legge bancaria, più precisamente i Provvedimenti di tutela del risparmio del 1926. Consentitemi di avventurarmi nel campo della "fisiognomica"¹¹⁰. Per chi, conoscendo la legislazione degli anni Venti e Trenta – e voi tra un po' dovreste pur conoscerla, perlomeno nelle sue travature essenziali –, si accosti al testo unico del 1993, cioè alla legislazione oggi vigente, non sarà difficile scorgervi – come dire? – la fisionomia di famiglia. C'è qualcosa di nuovo oggi nel sole, anzi d'antico... direbbe il poeta¹¹¹. Nel Tub c'è parecchio di nuovo. Sarebbe errato negarlo. Ma, del pari, sarebbe sbagliato disconoscere quel qualcosa d'antico che lo permea, quell'aria di famiglia, giust'appunto, che lo rianoda alle leggi del 1926 e del 1936. Non è un caso che Gustavo Minervini abbia titolato uno dei suoi primi commenti a caldo al testo unico bancario *Il vino vecchio negli otri nuovi*.

¹¹⁰ La fisiognomica o fisiognomonica è una disciplina che deduce le caratteristiche psichiche di una persona dai caratteri somatici, in particolare del viso; adottata, nel nostro Paese, in particolare dal criminologo Cesare Lombroso (1835-1909), nel corso del '900 ne è stata dimostrata l'infondatezza scientifica.

¹¹¹ Così inizia *L'aquilone* di Giovanni Pascoli, 1855-1912.

Ed allora mutiamo *incipit*, retrocediamo il *dies a quo*, la linea di partenza: c'era una volta la legge bancaria del 1926. Ma anche così non basta, poiché, inutile dirlo, codesta legge, anche codesta legge, non viene fuori dal nulla. Ancor prima c'è il riordino dell'emissione di fine Ottocento: è in quel contesto che nasce la Banca d'Italia, e ancor prima... giù e giù, perlomeno sino all'introduzione del corso forzoso – siamo nel 1866 – che uno studioso attento come Mario Nigro¹¹² ha considerato alla stregua di prima legge bancaria italiana. Ma... a seguitare così, se non proprio ad Adamo ed Eva, si arriva in ogni modo troppo lontano e bisogna pur fermarsi. Stop, dunque. Fermiamoci in un punto convenzionale, ad una data che però è importante, cioè al 1861. Il 1861 è l'anno della nostra unificazione nazionale¹¹³. Lo Stato unitario nasce, come ben sappiamo, nel 1861; l'unificazione si completa, però, con la liberazione del Veneto nel 1866 (terza guerra d'indipendenza), con l'annessione di Roma nel 1870 (breccia di Porta Pia) e, se vogliamo dirla tutta anche a costo d'apparire un po' nazionalisti, con l'annessione di Trento e Trieste dopo il primo conflitto mondiale (1915-1918).

Che cosa diavolo c'entrano, vi domanderete, guerre *et similia* con la legislazione bancaria? C'entrano, c'entrano. Ne volete una prova veloce, qui sul tamburo? Vi accontento. Il finanziamento della terza guerra d'indipendenza è uno – non il solo certamente, e forse nemmeno il principale, ma uno sì, senza dubbio – dei motivi che convinsero, probabilmente nolente o volente, il ministro delle Finanze Antonio Scialoja¹¹⁴ a decretare nella primavera del 1866 il corso forzoso dei biglietti della Banca Nazionale¹¹⁵. La breccia di Porta Pia. È il 20 settembre 1870, garibaldini e bersaglieri entrano, appunto attraverso la breccia, in Roma e Roma entra in Italia; entra a far parte del Regno d'Italia, portandoci come eredità la Banca Romana, già discutissimo istituto di emissione dello Stato Pontificio. Nei primi anni Novanta del XIX secolo, la Banca Romana sarà al centro di un famoso scandalo, impastato di politica e finanza, che si pone alla base della nuova legge sull'emissione, dalla quale nasce la Banca d'Italia. Lo vedremo. Lasciatemi andare a ruota libera, poi procederemo con un grado, seppur minimo, di ordine.

¹¹² Professore di diritto amministrativo, 1912-1989.

¹¹³ La legge n. 4671 del 17 marzo 1861 del Regno di Sardegna, cui fa seguito la legge n. 1 del 21 aprile 1861 del Regno d'Italia recita: «*Il Senato e la Camera dei Deputati hanno approvato; Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue: Articolo unico: Il Re Vittorio Emanuele II assume per sé e suoi Successori il titolo di Re d'Italia. Ordiniamo che la presente, munita del Sigillo dello Stato, sia inserita nella raccolta degli atti del Governo, mandando a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato. Da Torino addì 17 marzo 1861*».

¹¹⁴ Economista e giurista, 1817-1877.

¹¹⁵ La Banca Nazionale era l'istituto di emissione più importante in quegli anni: «*un colosso*», scrive l'economista Francesco Ferrara, un colosso che lega al proprio carro tutto il ceto mercantile del Paese e per il quale il Governo nutre una predilezione smodata.

Son ben strani i fili che intrecciano la storia. Chi la tesse? Per esempio con il 1870 nasce la “questione romana”, che si chiuderà solo con i Patti lateranensi, cioè il concordato fra il Vaticano ed il Regno d'Italia, dell'11 febbraio 1929¹¹⁶. Proviamo il gioco dell'associazione di idee? Bene. Il ventinove. Intendo, il 1929. «Cosa successe nel 1929? Sono pochi coloro che sbarrano gli occhi a questa domanda. Le date della morte di Napoleone o del trattato di Versailles o della Magna Charta o anche dell'incontro di Yalta sono note solo a pochi intimi. Ma tutti – o quasi – sanno che nel 1929 ci fu una crisi. A più di settant'anni di distanza, il potere evocativo del 1929 è ancora immenso. Quando c'è un crollo di borsa, ancora oggi, all'inizio del XXI secolo, giornali e commentatori si chiedono nervosamente se un nuovo 1929 è alle porte»¹¹⁷. Il 1929, dunque, è l'anno della grande crisi di Wall street. La depressione americana si riverbera anche da noi¹¹⁸. Ci piove addosso in maniera forse non catastrofica, dopotutto; Mussolini ringrazia Iddio che gli italiani non sono ancora avvezzi a mangiare due volte al giorno¹¹⁹. La depressione mette la mano di copale sul progressivo decadimento della nostra struttura finanziaria, all'epoca baricentrata sulla banca mista e su di uno strettissimo legame fra imprese bancarie ed imprese industriali.

La crisi della banca mista inizia nel primo decennio del secolo, viene frenata successivamente dall'adrenalina che il primo conflitto mondiale inietta nell'economia, ed offre, poi, chiari sintomi di cancrena nei primi anni Venti: fallimento della Banca Italiana di Sconto nel 1921 e salvataggio del Banco di Roma nel 1925. Gli studi storici hanno dimostrato che si sarebbe potuto, se non forse dovuto, salvare la Banca Italiana di Sconto e che la situazione del Banco di Roma non era certo migliore. Se questo è vero, perché allora due pesi e due misure? Certo i motivi ci saranno stati, e parecchi. Proviamo già da ora ad indicarne qualcuno, avremo modo di tornare in argomento in seguito. In primo luogo, un primo motivo consiste nel fatto che, se un sistema economico può sopportare un fallimento di una grande banca, non è detto che sia in grado di assorbirne due, per di più in tempi così ravvicinati. Provate, per esempio, a pensare a due pugni nello stomaco in sequenza fulminea: il primo, diciamo così, *transeat*, ma il secondo è probabile che ti metta KO! In secondo luogo, bisogna tener conto

¹¹⁶ I Patti, vale a dire il trattato di mutuo riconoscimento fra l'Italia e il Vaticano, prendono il nome di Lateranensi in quanto furono firmati dal cardinale Pietro Gasparri (1852-1934) e da Benito Mussolini (1883-1945) in San Giovanni in Laterano. Una volta l'11 febbraio era vacanza; quand'ero piccolo mia nonna, dato che sono nato proprio l'11 febbraio, era riuscita a farmi credere che la vacanza fosse in mio onore. Buffa, no?

¹¹⁷ Così Fabrizio Galimberti, autorevole giornalista economico, editorialista del *Il Sole-24ore*, già insegnante nelle Università di Ferrara e di Roma. Fra le sue opere, vi consiglio la lettura di *Economia e pazzia. Crisi finanziarie di ieri e di oggi*, 2002.

¹¹⁸ Ma senti un po'? Per caso, tutto questo vi ricorda qualcosa?

¹¹⁹ La frase è senza dubbio cinica, ma contiene un fondo di verità.

della debolezza del Governo Mussolini, debolezza dovuta in particolare all'assassinio di Giacomo Matteotti (1885-1924)¹²⁰. C'è poi un "in terzo luogo" che, forse – badate bene, dico forse – può avere qualcosa a che fare con la questione romana. Bisogna sapere che il Banco di Roma era vicino, molto vicino, alle finanze vaticane. Se tenete conto di questo e del fatto che la sua crisi è vicina, molto vicina, al momento della firma dei Patti lateranensi... basta sommare due più due. Tuttavia, non mi prendete troppo sul serio, perché, ad esser proprio sinceri, vi fornisco cattivi esempi. I processi storici, i sentieri che la storia segue nel suo dipanarsi, sono sempre molto, ma molto, più complessi di come si possano descrivere, ed io, volutamente e per gioco, ho ridotto la storia ad una sorta di cartone animato.

Fine dello "scherzo". Riprendiamo da capo.

Dopo aver parlato sin qui, in maniera molto schematica e generale, di funzioni del credito e di paradigma imprenditoriale della banca, è ora venuto il momento di dedicarci al processo d'organizzazione a sistema dell'attività bancaria, così come è andato sviluppandosi dall'unificazione nazionale – che si debba partire da qui siamo ormai d'accordo – sino alla riforma bancaria degli anni Trenta e alla revisione subita nell'immediato secondo dopoguerra dalla legge generale bancaria, emanata giust'appunto in quegli anni, revisione in gran parte connessa al passaggio dal regime fascista al nuovo ordinamento democratico repubblicano. Tutta questa materia è affrontata in due capitoli, questo e il successivo. Come già vi ho accennato in premessa, ci occuperemo – in seguito – dell'applicazione della legge bancaria, dell'impatto delle direttive comunitarie e, finalmente, del processo di riforma che sfocia nel testo unico del 1993.

Una breve avvertenza è opportuna prima di cominciare il nostro racconto. Sarà appunto un racconto, forse non stringato come vorrei, e come voi senza dubbio preferireste, ma certamente lacunoso, non foss'altro perché sbilanciato sulla storia della normativa piuttosto che su quella dei fatti economici¹²¹. Stando così le cose, mi auguro che possediate qualche conoscenza storica non gracilissima; che ve la siate portata dietro con il vostro bagaglio scolastico e sulla quale abbiate innestato,

¹²⁰ Deputato socialista, rapito ed assassinato dai fascisti nel giugno del 1924.

¹²¹ Ci occuperemo, in maniera pressoché esclusiva, dell'evoluzione della legislazione bancaria o comunque della legislazione incidente, in via diretta o indiretta, sull'organizzazione del credito. Questo è ovviamente un limite non di poco conto; per comprendere a pieno il processo che c'interessa sarebbe più che opportuno, se non necessario, non rimaner prigionieri delle norme e volgersi ai fatti che le norme regolano, cioè alla storia senza aggettivi, la storia politica e sociale, e più da vicino alla storia economica in generale e a quella creditizia e finanziaria in particolare. Invece, la storia economica, e a maggior ragione quella politica (e sociale), resterà decisamente sullo sfondo. È giocoforza che sia così. Purtroppo. Resteranno ancor più sullo sfondo le vicende internazionali, nelle quali è naturalmente immerso il dipanarsi di quelle domestiche, come ancor oggi, in questa particolare congiuntura, ci possiamo render conto.

qui in San Francesco, cognizioni di base di storia dell'economia e del pensiero economico. Me lo auguro, ma ad onor del vero non ne sono sicuro. Bene. Cercherò di procedere in maniera molto semplice e di dare per presupposto il meno possibile, ma capite bene che questo proposito cozza sia con la specificità del corso sia con la brevità del tempo a disposizione¹²².

13. *Cominciamo, dunque. Cominciamo, ragionando intorno alla contrapposizione sviluppo/sottosviluppo. Un punto di partenza (fin troppo) classico per chi parli dell'Ottocento italiano.* All'atto dell'unificazione nazionale, l'Italia può essere intesa come un Paese sottosviluppato. Vi avverto però che sottosviluppo è un termine del lessico contemporaneo che non si attaglia del tutto all'epoca di cui ci stiamo occupando. Per quanto qui ci interessa, per dar conto del termine sottosviluppo, non è necessario pescare nei dizionari specialistici; è sufficiente un dizionario qualsiasi. Con la parola sottosviluppo s'intende indicare una condizione d'arretratezza sociale ed economica in genere e, in particolare, sul piano tecnico e produttivo, in cui si trova una collettività nei confronti dei sistemi economici più avanzati e quindi fruanti di un più elevato reddito nazionale.

Ieri come oggi, il concetto di sottosviluppo è un concetto relativo; un concetto che evoca distanza o ritardo, e che quindi presuppone il paragone con qualcosa; presuppone, cioè, che ci si rapporti a qualcosa che viene considerato meritevole d'essere preso ad esempio. A termine di paragone, appunto. Ha scritto Marx: «Il Paese industrialmente più sviluppato non fa che mostrare a quello meno sviluppato l'immagine del suo avvenire». Se va bene, aggiungo io. Ed aggiungo anche, peraltro, che la storia, soprattutto la nostra storia, ha dimostrato che non sempre e non propriamente è così. Detto in maniera molto banale, il concetto di sottosviluppo economico nasce come altra faccia della medaglia del concetto di sviluppo economico¹²³, non appena una certa economia e una certa società sia riuscita, a differenza di altre economie e di altre società, a fare un salto qualitativo nel proprio livello di produzione e nel proprio tenore di vita¹²⁴.

¹²² Molto dipende da me, ma molto dipende anche da voi. Ve lo ripeto: vi prego di chiedere chiarimenti quando non siete sicuri di aver capito o quando udite cose che non conoscete; il ricevimento settimanale è in gran parte monopolizzato dai laureandi – vil razza dannata! – ma posso soddisfare i vostri dubbi, o tentare di farlo, dopo la lezione. Se, poi, sul fronte specifico delle conoscenze storiche proprio non vi sentite tranquilli, posso indicarvi una lettura, breve, semplice e affascinante, che è la seguente: Carlo Maria Cipolla (a cura di), *Storia facile dell'economia italiana dal Medioevo ad oggi*, 1995. Potrei indicarvi numerose altre letture di maggiore spessore – anche come “volume”, dico – ed approfondimento, ma siete così carichi di compiti, che vi piovono addosso da corsi più robusti ed importanti del mio, che proprio non mi sento il cuore di farlo. Se qualche masochista insiste, lo posso comunque accontentare.

¹²³ O di progresso materiale, per usare una terminologia più datata e quindi più adatta al nostro attuale ragionamento.

¹²⁴ «Progresso verso l'opulenza ed il miglioramento», diceva Adam Smith.

In sintesi. Il concetto di sottosviluppo è indotto per raffronto dal concetto di sviluppo, che è patrimonio della *new economy*, propria della rivoluzione industriale, realizzatasi, in una certa economia ed in una certa società, a cavallo fra il XVIII e il XIX secolo. Se proprio vogliamo delle date, ma quasi sempre le date valgono quanto la coperta di Linus, possiamo indicare il 1760 come punto di partenza e il 1830 come punto di arrivo¹²⁵. È ovvio che qui non fa mestiere di valutare se, e sino a qual punto, sia corretto o meno far riferimento, ancorché alla stregua di utile astrazione, alla locuzione rivoluzione industriale, locuzione che fu adoprata per la prima volta alla metà del XIX secolo¹²⁶. Come d'altronde avverte Ashton: «I cambiamenti non furono soltanto “industriali”, ma anche sociali e intellettuali. La parola “rivoluzione” implica una subitanità di cambiamento che, in realtà, non è tipica dei processi economici. Il sistema di relazioni umane che alcuni chiamano capitalismo ebbe origine molto prima del 1760, e raggiunse il suo pieno sviluppo assai più tardi del 1830».

In effetti, da tempo, molti studiosi hanno sottolineato addirittura l'assurdità della domanda se ci fu una rivoluzione industriale? Si è parlato di caccia alle ombre, di concetto di troppo ecc. Si è parlato di determinismo, di rischio di ridurre la storia ad un insoddisfacente cartone animato¹²⁷ e via andare. Ha scritto Gianni Toniolo¹²⁸: «Nell'arco di tempo compreso fra le rivoluzioni del 1848-'49 e la pace di Versailles, prende corpo e si consolida anche in Italia lo “sviluppo economico moderno”. Sino a non molti anni fa [l'autore scrive nel 1987] si sarebbe parlato di

¹²⁵ Se, poi, poniamo l'accento sul ruolo svolto dalla tecnologia – ha scritto Marx: «È la macchina-utensile che inaugura nel decimottavo secolo la rivoluzione industriale» – il *dies a quo*, lo *start up*, può essere anticipato, se non addirittura al 1698, anno dell'invenzione della *fire engine* (che è un prototipo delle macchine a vapore), agli anni Trenta del 1700, anni in cui si registra un rilevante salto tecnologico. «Nel breve giro di anni fra l'ascesa al trono di Giorgio II e quella di suo figlio Guglielmo IV, l'Inghilterra mutò volto. Zone che da secoli erano state coltivate a campi aperti o abbandonate al pascolo comune, vennero cinte da siepi, muretti o steccati; piccoli villaggi si svilupparono fino a diventare città popolate, e al di sopra delle antiche guglie si eressero file di ciminiere. Furono costruite grandi strade maestre, [...] furono gettate le prime rotaie di ferro per le nuove locomotive, e battelli a vapore cominciarono a fare la spola tra le sponde degli estuari e degli stretti. Cambiamenti paralleli ebbero luogo nella struttura della società [...]. Uomini e donne nati e cresciuti in campagna andarono a vivere in centri affollati, guadagnandosi il pane non più con l'attività familiare o di gruppo, ma come operai di fabbrica [...]. Nello stesso tempo si sfruttavano nuove fonti di materie prime, si aprivano nuovi mercati e si escogitavano nuovi metodi commerciali. Il capitale aumentò di volume e fluidità; la moneta fu ancorata a una base aurea e sorse un sistema bancario. Molti antichi privilegi e monopoli furono spazzati via e vennero abolite le leggi che ostacolavano la libera iniziativa». Così Thomas S. Ashton, storico economico inglese (1899-1968). Abbiate pazienza e abitatevi alle mie citazioni.

¹²⁶ Da Friederic Engels (scienziato sociale tedesco, amico e stretto collaboratore di Marx, 1820-1895), da John Stuart Mill (economista inglese, 1806-1873) e da Marx, e che divenne di uso comune dopo la pubblicazione, siamo nel 1884, di un famoso libro di Arnold Toynbee (storico inglese, 1852-1883).

¹²⁷ Così Joel Mokyr, storico economico americano.

¹²⁸ Professore di storia economica all'Università di Roma “Tor Vergata”.

“rivoluzione industriale”, di “decollo”¹²⁹ di grande “slancio”¹³⁰ ma questi termini peraltro suggestivi, stanno scomparendo dal vocabolario dello storico economico a causa della loro ambiguità analitica. Kuznets¹³¹ definisce, molto semplicemente, lo “sviluppo economico” come crescita di lungo periodo a tassi significativamente superiori a quelli realizzati nei secoli precedenti del flusso di beni e servizi prodotto ogni anno da una data collettività. In questa semplice accezione si può, pertanto, parlare di “sviluppo economico moderno” per descrivere [...] l’epoca storica caratterizzata dal diffondersi dell’applicazione della scienza ai processi di produzione e all’organizzazione sociale».

In altra parte del lavoro da cui ho tratto questa citazione, Toniolo si occupa di sviluppo economico moderno ed intermediazione finanziaria. Leggiamo un altro brano: «È impossibile parlare, anche in modo stilizzato, dello sviluppo di un’economia moderna senza un riferimento esplicito all’evoluzione del suo sistema finanziario. Quest’ultimo subisce un processo di “modernizzazione” analogo a quello dell’economia reale e influisce a propria volta sulla crescita e sulle caratteristiche di quest’ultima». Lo sviluppo finanziario – dice Goldsmith¹³² – è caratterizzato da talune regolarità nell’andamento del FIR¹³³ nella quota della ricchezza finanziaria detenuta da istituzioni finanziarie e nella posizione del sistema bancario. Le deviazioni da questo sentiero di sviluppo sembrano dovute soprattutto alla guerra e all’inflazione. Nella fase iniziale dello “sviluppo economico moderno”, le strutture finanziarie dei singoli Paesi sono assai diverse l’una dall’altra sia a causa della storia precedente sia dell’epoca storica in cui lo sviluppo ha inizio. L’evoluzione successiva si svolge in tempi e con velocità diversi, legati anche all’andamento complessivo delle variabili reali, e in particolare del reddito per abitante, ma segue, normalmente, un sentiero che può venire brevemente descritto partendo dalla seguente osservazione di Goldsmith: «Esiste un buon parallelismo tra lo sviluppo economico e quello finanziario, osservati lungo l’arco di parecchi decenni. La dimensione e la complessità della sovrastruttura finanziaria crescono al crescere della ricchezza e del reddito sia totali che per abitante».

Non ci possiamo addentrare in queste (importanti) questioni. Ne ho fornito semplice cenno, perché ritorneranno in ballo sia in questo paragrafo, sia nei pa-

¹²⁹ Inteso da Walt Witman Rostow (economista americano, 1916-2003) come uno degli stadi dello sviluppo economico.

¹³⁰ Nell’interpretazione del processo d’industrializzazione europeo durante il XIX secolo proposta da Alexander Gerschenkron, economista americano di origine russa (1904-1978).

¹³¹ Simon Kuznets, economista americano di origine russa (1901-1985).

¹³² Uno studioso che abbiamo già incontrato qualche pagina fa.

¹³³ Fuori di sigla, del *Financial Interrelations Ratio*, che è costituito dal rapporto, misurato a prezzi correnti, tra il volume complessivo degli strumenti finanziari a disposizione di una data collettività e la ricchezza totale di quella stessa collettività.

ragrafi successivi. Per ora aggrappiamoci, molto brutalmente, ad un dato di fatto incontestabile: la differenza fra il grado di sviluppo economico dell'Italia del 1861 e quello di altri Paesi. E se proprio vogliamo un termine di paragone, questo termine non può che essere dato dall'Inghilterra. Perché la rivoluzione industriale è per antonomasia la rivoluzione industriale inglese.

Il nostro sottosviluppo. Il sottosviluppo dell'Italia ottocentesca – e degli altri Paesi ad essa apparentabili in quanto Paesi in vario modo in ritardo rispetto al processo di industrializzazione – esiste e si misura in relazione ai Paesi arrivati per primi all'economia industriale: ai Paesi *first-comer*¹³⁴. All'epoca, il nostro ritardo esiste e si misura, come ho detto un istante fa, innanzitutto rispetto all'Inghilterra, in quanto l'Inghilterra, *repetita iuvant*, è la patria della rivoluzione industriale. L'Inghilterra è la patria dell'economia contemporanea, in qualsiasi senso vogliate intendere il termine economia: sia in quello di attività materiale finalizzata alla soddisfazione dei bisogni (alla ricchezza delle nazioni), sia in quello di scienza autonomizzata dalla filosofia morale¹³⁵. Così dicono tutti o quasi e così diciamo anche noi. Ma il nostro sottosviluppo ottocentesco si misura anche nei confronti degli Stati Uniti d'America¹³⁶, e, per tratti non secondari, ove soprattutto si considerino gli aspetti finanziari, si misura anche in rapporto alla pur vicinissima Francia. L'Inghilterra, la Francia e gli Stati Uniti vanno, dunque, annoverati fra i Paesi *first-comer*. Fra i Paesi arrivati per primi.

Per quanto in meno di un secolo e nonostante handicap robusti quali la particolare morfologia del territorio e le connesse difficoltà di trasporto e di comunicazione e la mancanza di materie prime essenziali come è stato storicamente il carbone ecc., l'Italia sia riuscita a effettuare una poderosa marcia di avvicinamento «dalla periferia al centro»¹³⁷, essa fa, invece, parte, insieme ad esempio alla Germania o alla Spagna o al Giappone, di quel “manipolo” di Paesi che arriveranno allo sviluppo industriale in epoche successive (Paesi *late-comer*) e secondo percorsi e modalità diverse.

Ammesso che si debba prendere alla lettera questa distinzione, ma sinceramente non ne sono del tutto convinto, è opportuno porsi due interrogativi. Primo interrogativo: al di là degli handicap che ho richiamato sopra, qual è la radice stori-

¹³⁴ Ma anche questa terminologia, gratta gratta, fa parte delle utili astrazioni, ammesso che questo tipo di astrazioni continuino ad essere di qualche utilità.

¹³⁵ Che è poi la materia che insegnava Smith.

¹³⁶ Che proprio attorno all'inizio della seconda metà del XIX secolo vivono una nuova fase del processo d'industrializzazione, basata in specie sulla costruzione di imponenti reti ferroviarie tese all'allargamento del mercato.

¹³⁷ È il titolo di un libro di storia economica di Vera Zamagni (che insegna all'Università di Bologna), che vi consiglio di leggere, se già non lo avete avuto tra le mani nel corso dei vostri studi universitari.

ca del sottosviluppo italiano? Secondo interrogativo: l'arretratezza ha influito o non ha influito (e se sì, come) sul modello¹³⁸ del nostro sviluppo economico?

Rispondo all'ingrosso e con una *overdose* di sinteticità.

Ma perché proprio noi? Santo Iddio, per quale malefica congiunzione di astri, proprio noi? Il ritardo nostrano affonda radici in un'ampia serie di cause e di situazioni specifiche di lunga durata a carattere socio-economico e politico. Se si deve essere brevi, è necessario appoggiare il discorso a semplificazioni e a schematismi, quasi a luoghi comuni, rischiando così d'interpretare malamente e di banalizzare oltre il lecito il senso della complessità del processo storico. Ma il rischio del cartone animato è un rischio che all'interno del nostro corso va corso. Corriamolo, dunque.

Posto – o meglio, posto nuovamente – questo avvertimento, pigliamola abbastanza alla lontana; prendiamo, cioè, le mosse dai secoli XII, XIII, XIV e XV. È noto che, in questo torno di tempo, l'Italia in particolare e l'area del Mediterraneo in via più generale rappresentano il baricentro delle attività economiche. È giust'appunto nell'Italia medievale¹³⁹ che sorgono e si sviluppano primi concreti germi di economia “moderna”¹⁴⁰, vuoi con l'affiorare di importanti mercati nazionali ed internazionali (le “fiere”), vuoi con la monetizzazione crescente dell'economia¹⁴¹, vuoi con lo sviluppo di attività commerciali, finanziarie e bancarie sempre più complesse e sofisticate, si pensi, tanto per fare un esempio, alla creazione di moneta di conto tramite il “giro di banca”. Rispetto, nello specifico, alla banca o, più in generale, alle attività di tipo bancario e finanziario, è necessaria una precisazione. Leggiamo un lungo brano tratto da un saggio di John Day¹⁴² per la Storia d'Italia Einaudi: «L'uso da parte degli storici del termine ‘banchieri mercanti’ per significare mercanti e finanziari internazionali, o il termine ‘banca’ quando si parla di imprese come quelle dei Bardi e dei Medici¹⁴³ è fonte di una certa confusione nel contesto di cui stiamo trattando. Le banche di giro, pubbliche o private che fossero, erano istituzioni a carattere locale che godettero del loro maggior successo nelle città portuali come Genova, Venezia, Barcellona, Amsterdam o Amburgo, dove il problema posto da una circolazione eterogenea di monete era particolarmente acuto. La loro funzione principale fu di facilitare il commercio fornendo i mercanti

¹³⁸ Termine, anche questo, da prendere con le super-molle, forse nemmeno dovrei adoprarlo, anzi non dovrei proprio adoperarlo... anzi, se lo adoperate all'esame vi boccio!

¹³⁹ Non solo in Italia, ma anche e forse soprattutto in Italia.

¹⁴⁰ Sul fronte sia dei traffici, cioè dell'economia materiale, sia del processo tecnologico, soprattutto nel campo della manifattura tessile, sia delle istituzioni economiche e giuridiche, del diritto commerciale e del diritto dell'economia: la *lex mercatoria*.

¹⁴¹ Pensate al ruolo svolto, per esempio, dal fiorino, o da monete dello stesso calibro, alla stregua, vien da dire, di monete europee.

¹⁴² Storico americano.

¹⁴³ Si tratta, come forse saprete, di due grandi famiglie fiorentine di mercanti e banchieri.

di una stabile e comoda moneta sostitutiva, sotto forma di crediti bancari trasferibili. Grazie alla loro creazione, più o meno surrettizia, di credito a breve termine, le prime banche di giro possono essere considerate, tuttavia, le antenate delle attuali banche commerciali, tenendo presente però che la principale fonte di credito mercantile rimaneva il mercato dei cambi esteri. La banca di giro dotava inoltre il governo di uno strumento per restringere o espandere l'offerta di moneta, e sotto questo aspetto assomigliava a una banca centrale. Invece, le grandi compagnie mercantili italiane dei secoli XIII-XIV, talvolta conosciute anche come “banche”, erano specializzate nel commercio internazionale, nei cambi esteri e nei prestiti a lungo termine a sovrani, principi».

Rimanendo in tema di credito, bisogna poi ricordare i monti di pietà, o monti pii, sorti ad opera dei francescani per combattere l'usura. Sapete poi che proprio qui, a Siena, nasce, nel 1472, la “banca più antica del mondo”: il Monte dei Paschi che è un raro, credo unico, esempio di monte pio d'origine laica¹⁴⁴.

Tornando al quadro generale del Medioevo italiano, ecco una delle mie solite, lunghe citazioni, tratta questa volta da una recente raccolta di saggi di Ruggiero Romano¹⁴⁵. Dopo aver descritto «con un tono [che egli stesso ritiene] forse un po' enfatico» la società e l'economia dell'Italia medioevale, l'autore prosegue iniziando con un avvertimento: non si deve credere «che io [cioè, lui] condivida l'opinione di quanti vedono nella ‘compagnia’¹⁴⁶ una sorta di antesignana della *holding* di oggi. E ancor meno considero che i fenomeni che sono venuto enumerando [dei quali noi abbiamo dato un cenno sommario poco fa] rappresentino l'inizio del capitalismo moderno. Molto più semplicemente ho voluto indicare che su questa base economica si fondò quello splendore urbano di cui ci restano ancor oggi impressionanti vestigia: le cattedrali innanzitutto, come anche i ‘palazzi della ragion), i palazzi comunali, gli ‘arenghi’ [l'arengo è il luogo dove si riuniva l'assemblea popolare comunale], i palazzi privati. Ed è su questa base che fiorì la vita delle università, che emersero personaggi come Giotto e Dante, Petrarca e Boccaccio¹⁴⁷. E tutto questo fu fenomeno urbano. E questa civiltà urbana non solo si concretizzò in opere di studiosi, in cicli pittorici, in componimenti poetici, ma raggiunse una sua qualità, uno ‘stile’, anche attraverso forme che possono sembrare ‘minori’ (moda, cucina, teoria e pratica del giardino ‘all’italiana’, ornamenti, pettinature). È questo insieme di fattori, insomma, che costituisce il modello italiano. Ed è certo ‘che più che mai

¹⁴⁴ Questo è un fatto di rilievo, al di là delle pompatore campanilistiche e dell'accomodamento interressato della storia, che hanno fatto da sfondo allo psicodramma collettivo della trasformazione del Monte dei Paschi in società per azioni secondo il percorso tracciato dalla legge Amato del 1990 (ma a Siena, quando si parla del Monte, siamo tutti un po' pazzi!).

¹⁴⁵ Storico, 1923-2002.

¹⁴⁶ È la forma dell'impresa medioevale.

¹⁴⁷ Su personaggi di questo calibro ritengo che non ci siano problemi.

l'Italia diventa fonte di modelli, che essa esporta o che vengono ricercati dai suoi visitatori. L'Italia diventa allora l'iniziatrice, l'istitutrice dell'Europa'. Fernand Braudel¹⁴⁸ con quell'allora intende il Quattrocento [...]. Ma questo splendido modello non resse. E dietro i fulgori del Rinascimento si intravedono nettamente già le prime crepe. Nello stesso momento in cui le città si rinnovano con un'architettura in tutto nuova e geniale [...] il tasso d'urbanizzazione comincia ad abbassarsi. Mentre con Guicciardini¹⁴⁹ e Macchiavelli¹⁵⁰ si fonda la nuova politica, l'Italia perde politicamente il suo peso; mentre l'economia europea acquista dimensioni nuove, l'Italia [...] non riesce a mutare i suoi schemi. E il modello crolla».

Mentre l'economia europea acquista dimensioni "nuove", il quadro cambia radicalmente con le scoperte geografiche, che, sempre nell'ambito della nostra banalizzazione, possono essere intese come *deus ex machina*. La scoperta dell'America, sposta il baricentro dei traffici dal Mediterraneo all'Atlantico e in pratica riduce il Mediterraneo, il *mare nostrum*, ad un mare interno. Il commercio internazionale è altrove, nell'Europa nord-occidentale; ciò ci esclude dall'accumulazione di ricchezza proveniente dalle colonie, che, unitamente ad altri pre-requisiti, rappresenta la condizione necessaria per il passaggio all'industria. In sintesi, siamo tagliati fuori dalla fase storica della c.d. accumulazione originaria¹⁵¹ e s'innescano, così, un progressivo decadimento economico e politico che si trascina per secoli. «Alla fine del Seicento l'Italia importava su larga scala manufatti da Inghilterra, Francia e Olanda. Esportava ormai prevalentemente materie prime e semilavorate [...]. Anche in fatto di servizi marittimi [...] era ridotta a una posizione passiva [...]. L'Italia aveva iniziato la sua carriera di Paese sottosviluppato d'Europa»¹⁵².

Lo Stato unitario nasce nel 1861. A dar conto del livello di arretratezza del nostro Paese nel 1861 sono sufficienti pochi dati. Posto uguale a 100 il prodotto interno lordo (Pil) italiano, quello inglese è pari a 230, seguono Svizzera (200), Belgio (180), Francia (170), Germania (115). Vuoi pure in una situazione fortemente squilibrata (l'85 per cento del Pil riferibile all'industria e ai servizi si concentra in Piemonte, Liguria e Lombardia e negli anni successivi il divario fra le varie Italie si accentuerà), il nostro è un Paese prevalentemente agricolo; gli addetti all'agricoltura sfiorano il 70 per cento della popolazione attiva, contro il 20 per cento circa della Gran Bretagna ed il 50 per cento della Germania (scenderemo decisamente sotto il 50 per cento solo a metà del Novecento). Gli analfabeti rappresentano poco meno del 75 per cento della popolazione di età superiore a sei anni. La speranza di

¹⁴⁸ Storico francese, 1902-1985.

¹⁴⁹ Filosofo, storico e politico, 1843-1540.

¹⁵⁰ Filosofo, scrittore e politico, 1469-1527.

¹⁵¹ Eccovi un altro stereotipo.

¹⁵² Carlo Maria Cipolla.

vita alla nascita è pari a poco più di 30 anni, mentre oggi supera abbondantemente i 70.

Leggiamo *l'incipit* del primo capitolo di un libro di Valerio Castronovo¹⁵³ sulla storia dell'industria italiana: «L'unità politica s'era sovrapposta a una realtà economica e sociale estremamente frammentata, a un mosaico di diversi segmenti regionali eterogenei e spesso contrastanti. La maglia urbana, per quanto estesa soprattutto nelle regioni centro-settentrionali, non era in complesso molto consistente: dei 26 milioni di anime che contava allora l'Italia, appena un quinto risiedeva in centri urbani superiori ai 20.000 abitanti. Ma la campagna continuava a insinuarsi nelle città in mille modi, con i minuscoli esercizi di lavorazione rurale addossati sin quasi alle porte della cinta urbana¹⁵⁴, con i carichi giornalieri di vino, di fieno, di legnami, con i carretti dei lavandai colmi di bucato e l'odore acre dei mulini e dei depositi di granaglie dove i poveri acquistavano farina da impastare e legumi secchi¹⁵⁵. Le fiere, le piazze paesane, i piccoli commerci ambulanti continuavano a occupare un posto importante negli scambi. La rete ferroviaria assommava a poco più di 2.000 chilometri, rispetto ai 17.000 dell'Inghilterra e ai 9.000 della Francia, e non esistevano collegamenti longitudinali dall'uno all'altro capo della penisola. Lo sviluppo di un mercato unico nazionale era un miraggio, ma scarse erano anche le correnti di traffico che avessero un respiro regionale [...]. Nel pieno dell'età del ferro e del carbone, la presenza di grandi opifici mossi dal vapore e affollati di macchine e operai era ancora una realtà di là da venire [...]. Il sistema di fabbrica, l'impiego intensivo di macchine azionate da forza motrice, l'aggregazione della manodopera in un unico luogo di lavoro, erano fenomeni che stentavano ad affermarsi».

Un esordio difficile, dunque. La figura 4, che segue, cerca di dar conto in maniera molto grossolana¹⁵⁶ del cammino che l'Italia ha dovuto percorrere, in un periodo di tempo dopotutto limitato e comunque non più lungo di quello di altre esperienze (anche di Paesi *first-comer*), per superare il *gap* iniziale. Certo, se il tempo ce lo permettesse – ma non lo fa – potremmo lavorare su dati un po' più articolati: basterebbe consultare l'Indagine statistica sullo sviluppo del reddito nazionale in Italia dal 1861 al 1956 pubblicata nel 1957 dall'Istat, o consultare la documentazione elaborata da Mario Ercolani¹⁵⁷ all'interno di una ricerca su *Lo sviluppo economico in Italia*, diretta da Giorgio Fuà¹⁵⁸ e pubblicata nel 1969 o, ancora,

¹⁵³ Storico, è stato professore all'Università di Torino.

¹⁵⁴ Siena è ancora oggi esempio vivente di quest'intreccio città-campagna.

¹⁵⁵ A Firenze esiste ancora qualche rara bottega di "civaio", venditore di cibarie o civaie, cioè di legumi secchi d'ogni specie.

¹⁵⁶ Che i miei colleghi abituati ad adoperare dati statistici mi perdonino... pietà!

¹⁵⁷ Economista, Banca d'Italia.

¹⁵⁸ Economista (1919-2000), alla sua memoria è dedicata la Facoltà di Economia di Ancona.

sul terreno specifico che più ci interessa, consultare un lavoro, pubblicato nel 1979 in un volume curato da Fausto Vicarelli, di Anna Maria Biscaini Cotula¹⁵⁹ e di Pierluigi Ciocca¹⁶⁰ sugli aspetti quantitativi di lungo periodo (1870-1970) delle strutture finanziarie ecc., ecc. Chi ha qualche curiosità, scenda in Cripta¹⁶¹. Sta di fatto, però, che, rispetto al nostro punto di partenza e al nostro difficile esordio, anche facendo riferimento alla categoria dello “sviluppo economico moderno” di Simon Kuznets¹⁶² e al coefficiente (FIR) elaborato da Goldsmith, la musica, soprattutto per noi che non possiamo permetterci di prestarle sufficiente orecchio, cambia di poco. Chiediamo aiuto, ancora una volta, a Toniolo. «Lo ‘sviluppo economico moderno’ si realizza [...] quando il prodotto interno lordo per abitante si accresce a un tasso compreso fra il 15 e il 30 per cento ogni decennio (che equivale a un tasso annuo composto di 1,4-2,7 per cento). Esso consente di rompere la cosiddetta “trappola malthusiana”¹⁶³ ed è, pertanto, accompagnato e caratterizzato da un aumento della popolazione significativamente più elevato e stabile di quello che si era verificato nelle economie pre-moderne. Un altro carattere specifico dello “sviluppo economico moderno” è individuabile nel fatto che il settore industriale cresce più rapidamente di quello agricolo malgrado gli enormi progressi compiuti da quest’ultimo che lo mettono in condizione di sostenere, con una dieta maggiormente bilanciata e più ricca di calorie, una popolazione in aumento. La diversità dei tassi di crescita settoriali implica una diminuzione della partecipazione del settore agricolo – spina dorsale delle economie pre-moderne – alla formazione del prodotto interno lordo. Aumenta, viceversa, la quota di quest’ultimo generata dalle attività industriali e, particolarmente, da quelle manifatturiere. Diminuisce l’importanza dei servizi tipici delle società tradizionali, come quelli domestici. Si sviluppano, rapidamente invece, le attività terziarie nelle quali sono possibili aumenti di produttività dovuti al progresso tecnico e la cui domanda è fortemente elastica al crescere del reddito (ad esempio trasporti, sanità, istruzione)».

¹⁵⁹ Economista, Banca d’Italia.

¹⁶⁰ Economista, Banca d’Italia.

¹⁶¹ Cioè nella Biblioteca della Facoltà di Economia dell’Università di Siena.

¹⁶² Economista statunitense di origine russa, 1901-1985.

¹⁶³ Thomas R. Malthus, economista e demografo inglese (1766-1834), che riteneva (ed è questa la c.d. trappola) che le risorse alimentari disponibili sarebbero state, nel lungo andare, insufficienti a soddisfare i bisogni dell’intera popolazione.

Fig. 4 – Evoluzione di alcuni dati.

ANNI	Popolazione presente ¹	PIL ²	Popolazione attiva (%)	Pop. attiva Agricoltura (%)	Pop. attiva Industria (%)	Pop. attiva Servizi (%)	Popolazione analfabeta (%)
1861	25,756	49,7	59,0	69,7	18,1	12,2	74,7
1871	27,578	54,6	56,6	67,5	19,2	13,3	68,8
1881	29,278	55,5	54,0	65,4	20,2	14,4	62,0
1891	31,587	63	–	–	–	–	–
1901	33,569	74,9	49,4	61,7	22,3	16,0	48,5
1911	36,184	95,0	47,4	58,4	23,7	17,9	37,9
1921	37,437	100,0	46,1	55,7	24,8	19,5	27,4
1931	40,931	125,0	44,4	51,7	26,3	22,0	20,9
1941	44,538	161,0	43,0	49,4	27,3	23,3	–
1951	47,424	186,0 14.501 ³	41,2	42,2	32,1	25,7	12,9
1961	50,045	25.625	38,7	29,1	40,6	30,3	8,3
1971	53,745	40.673 63.916 ⁴	34,8	17,2	44,4	38,4	5,2
1981	56,336	85.707	36,6	12,8	36,3	50,9	3,1
1989	57,576	89.583	37,0	9,3	32,2	58,6	–

¹ In milioni² A prezzi costanti in miliardi di lire 1938³ A prezzi costanti in miliardi di lire 1963⁴ A prezzi costanti in miliardi di lire 1970

Bene, che cosa succede da noi? Sempre Toniolo, spolpiamolo sino all'osso: «Il prodotto interno lordo italiano sarebbe cresciuto, tra il 1861 e il 1825, al tasso medio annuo composto dell'1,4 per cento, in termini reali misurati a prezzi 1938. Se si considera il periodo 1861-1913, si ottiene un risultato solo lievemente superiore (1,5 per cento). Tenuto conto di una crescita annua della popolazione presente vicina allo 0,7 per cento, si ottiene un aumento pari a circa l'8 per cento per decade per abitante. Questo valore è considerevolmente al di sotto della soglia stabilita da Kuznets per l'individuazione di un processo di “sviluppo economico moderno”. Esaminando più da vicino la serie del prodotto interno lordo ci si accorge che il suo andamento accelera notevolmente attorno alla metà degli anni Novanta. Durante i primi trentacinque anni di storia unitaria, il prodotto interno lordo per abitante fluttua attorno a un trend sostanzialmente stazionario: la quantità di beni e servizi prodotti tiene a stento il passo con la crescita demografica. Tra il 1896 e il 1925, viceversa, il reddito pro-capite degli italiani cresce, in media, dell'1,6 per cento ogni anno. Le serie esistenti indicherebbero, pertanto, che lo “sviluppo economico moderno”, inteso in senso kuznetsiano, sarebbe iniziato nel nostro Paese

attorno alla metà dell'ultimo decennio del secolo scorso [vi ricordo che siamo nel XIX secolo, ovviamente]; più di trent'anni dopo il compimento dell'unificazione politica della penisola».

Intermediazione finanziaria e sviluppo. Eccoci al FIR, al suo andamento, secondo gli studi svolti in particolare da Renato De Mattia¹⁶⁴ e da Biscaini Cotula e Ciocca, nonché dallo stesso Goldsmith, in un'apposita ricerca commissionata dalla Banca d'Italia, e da Pino Della Torre (la sua ricerca si riferisce, però, a dati del secondo dopoguerra). Facendola molto breve, basti dire che il FIR cresce da 0,38 nel 1881 a 0,47 nel 1914 (per passare poi a 0,68 nel 1938). Si tratta di valori, quelli fino al 1914, che sono di poco superiori alla metà di quelli mediamente propri dei Paesi più industrializzati di noi: Inghilterra, USA, Francia, Germania e Giappone. Inoltre, questi dati sembrano smentire (o quantomeno smussare), «su un piano meramente quantitativo, l'ipotesi secondo cui nel primo decollo industriale italiano [...] il ruolo complessivo della finanza [...] sia stato più importante che in altri periodi»¹⁶⁵.

Gli studi in parola fanno ricorso anche ad un ulteriore rapporto di intermediazione, il FIN, che confronta le attività degli intermediari e le passività complessive (del settore pubblico, delle imprese, delle famiglie, dell'estero). Dal 1881 al 1914, il FIN sale dallo 0,23 allo 0,41, raggiunge lo 0,50 all'atto dell'emanazione della legge bancaria del 1936 e supererà l'unità nel 1971, il che non solo conferma lo specifico «orientamento dagli intermediari», piuttosto che al mercato (dei capitali) della nostra economia, ma smentisce la smentita, desumibile in termini quantitativi, dall'andamento del FIR: «la [...] crescita rapida [del FIN] nel periodo giolittiano suggerisce che è dal punto di vista qualitativo piuttosto che da quello quantitativo che gli organismi finanziari affermatosi in tale periodo svolsero un ruolo strategico»¹⁶⁶. Per ora mettete in memoria queste prime notizie, ci torneranno utili più avanti.

Veniamo al secondo interrogativo che ho posto: fino a che punto l'arretratezza – il difficile esordio – ha influito sul modello del nostro sviluppo economico? Vi ho già avvertito in nota che il termine modello (malefico termine!) può essere pericoloso perché fuorviante, almeno se preso alla lettera. Ora aggiungo che, strada facendo, mi sono convinto, ancor più, che non conviene adoperarlo. Del resto, nell'accezione propria, o perlomeno nell'accezione principale, per modello si intende «esemplare perfetto, da imitare o degno d'essere imitato». Ma la storia, meglio le storie non si costruiscono su di uno stampino. Cancelliamo questo termine e parliamo di fisionomia¹⁶⁷. Allora: fino a che punto l'arretratezza ha influito sulla «fisionomia» del nostro sviluppo economico?

¹⁶⁴ Economista e storico, Banca d'Italia.

¹⁶⁵ Così A.M. Biscaini-Cotula e P. Ciocca.

¹⁶⁶ Sono parole di Vera Zamagni.

¹⁶⁷ Benché sia ben conscio che si tratta solo di un *escamotage* verbale.

Non c'è dubbio che la necessità di recuperare il ritardo si è concretata – già in prima battuta, cioè negli anni immediatamente successivi all'unità quando il Paese è governato dalla Destra storica¹⁶⁸ – in una forzatura di rilievo del processo di accumulazione, che ha visto come agenti principali, variamente intrecciati secondo moduli di volta in volta diversi di divisione del lavoro, lo Stato e le banche. Questo dato di partenza – unitamente al ruolo svolto dai capitali stranieri, francesi ed inglesi in una prima fase e soprattutto tedeschi dall'inizio degli anni Novanta dell'Ottocento fino ai primi anni del secolo successivo – è da taluno¹⁶⁹ interpretato alla stregua di “tare di origine”. Tare rispetto a che cosa? Al “modello”¹⁷⁰ classico dell'Inghilterra? A mio avviso, questa interpretazione – che pure ha il pregio di superare la schematizzazione che vede «nel fascismo, e solo in esso, la realizzazione organica dell'intervento statale nell'economia»¹⁷¹ – non è per niente condivisibile; parlerei, semmai, di caratteristiche peculiari, che peraltro ci accomunano ad altre esperienze di Paesi arrivati in ritardo, come quella della Germania (capitalismo familiare, “noccioli duri”, banca mista ecc.). Tare, ma quando mai. Ognuno ha la sua strada e la percorrere come gli è dato percorrerla, per cause oggettive – naturali, economiche e sociali –, al di là degli esempi da seguire¹⁷².

A parte ciò, quello che mi interessa sottolineare è il fatto che le coordinate iniziali si sono riverberate a lungo, e ancora oggi per taluni tratti si riverberano, sugli assetti istituzionali della nostra economia. Potrebbe essere altrimenti? Le coordinate iniziali, che in qualche modo rappresentano il nostro DNA, si sono riverberate sul rapporto fra Stato e mercato¹⁷³, sul ruolo predominante del sistema creditizio nella struttura finanziaria, con netta marginalizzazione, fino all'altro ieri, della borsa valori, nonché, in specie, sul legame, strettissimo anch'esso fino all'altro ieri, fra le banche e lo Stato, legame che di fatto nemmeno la riforma delle banche pubbliche, avviata nel 1990 e, a bene vedere, ancora *in itinere*, è riuscita a sciogliere in maniera chiara e definitiva.

Mi avvio a chiudere questo paragrafo introduttivo con un brano dello storico Franco Bonelli. Il brano, che fa parte di un saggio¹⁷⁴ sulle linee generali d'interpre-

¹⁶⁸ Per tanti aspetti eredi di Cavour e dei liberal moderati, soppiantata a far tempo dal 1876 dalla Sinistra storica, più attenta alle ragioni economiche del protezionismo e dell'ammodernamento del Paese.

¹⁶⁹ Come Pietro Grifone (1908-1983), ex funzionario dell'ufficio studi della Confindustria, che nel 1940 scrive un libro sul capitale finanziario in Italia, pubblicandolo sotto forma di dispense per i confinati politici di Ventotene; era lì in villeggiatura direbbe il cavalier Berlusconi.

¹⁷⁰ Porca miseria. Vedete che la parola modello torna in ballo con tutta la sua maligna ambiguità.

¹⁷¹ Così scrive Vittorio Foa (politico, 1910-2008) nell'introduzione del libro di Grifone ora citato.

¹⁷² I modelli sono i modelli dei Paesi arrivati per primi; sono “inventati” dai Paesi arrivati per primi.

¹⁷³ Penso alle partecipazioni statali, all'esistenza di enti come l'Istituto di ricostruzione industriale e a fenomeni ed istituzioni consimili che hanno tipizzato il modo di essere della nostra economia mista.

¹⁷⁴ Leggetelo! Non è un ordine, Dio ce ne scampi, c'entra meno d'un piffero con l'esame.

tazione del capitalismo italiano pubblicato alla fine degli anni Settanta, dà conto molto lucidamente della diversità italiana. «Un Paese nel quale intere regioni hanno conosciuto le *enclosures* [cioè a dire la chiusura dei fondi, dei pascoli comuni ecc., che in Inghilterra rappresenta uno dei prerequisiti della rivoluzione industriale] soltanto alla metà del secolo XX e per di più a industrializzazione avvenuta, e non per aumentare la produttività dei terreni, ma per riservare gli stessi alla speculazione edilizia più incontrollata; dove, mentre ancora era comune rischio ammalarsi di malaria e morirne, e non raro era il verificarsi di tumulti per il pane di manzoniana memoria, grandi imprese mobilitavano risorse per applicare le tecnologie industriali più avanzate; dove un esodo di massa di abitanti diventava l'elemento più originale per il mantenimento del saldo della bilancia dei pagamenti nel momento in cui il processo di sviluppo rischiava di essere strozzato dalle difficoltà di provvedere al finanziamento delle importazioni; un Paese che, in pari tempo, riesce in meno di un secolo a recuperare le distanze dai Paesi di più antica industrializzazione, al punto da meritare oggi una analoga dose di attenzioni nelle sedi in cui si cercano i rimedi alle disfunzioni del capitalismo mondiale; un Paese che viene posto, sotto il profilo quantitativo, ai vertici della graduatoria dei Paesi industrializzati, ma che continua ad essere ritenuto qualitativamente diverso; un Paese che presenta tali connotati e vive queste contraddizioni e altre di analoga portata, ha certamente qualcosa da insegnare alla teoria e alla storia dello sviluppo, anche se nelle trattazioni sistematiche sulla rivoluzione industriale viene quasi regolarmente trascurato».

Concludo con un'ultima avvertenza. Meglio con un'altra citazione¹⁷⁵. In un interessante saggio di Piero Bevilacqua sulla storia economica e l'economia, l'autore pone in discussione quello che egli chiama il paradigma emulativo¹⁷⁶ e da qui il concetto di «decollo» (quando sia inteso come unica e risolutiva emersione) e da qui, ancora, sottolinea «quanta desiderabilità abbia perso oggi la crescita economica in sé» e sottolinea, altresì, il contributo che la considerazione del caso italiano apporta alla revisione del paradigma emulativo. «Com'è noto, qualche anno fa, il nostro Paese ha superato la Gran Bretagna in termini di prodotto interno lordo. Il Paese primo arrivato al decollo industriale, che aveva mostrato al resto del mondo “come si fa”, è stato raggiunto e superato da uno degli “ultimi”. Chi non aveva seguito il “modello”, la strada maestra, vale a dire l'Italia arretrata, mediterranea, un Paese del Sud, a meno di un secolo e mezzo dalla sua unificazione, si ritrova di nuovo fra i grandi Stati ricchi della terra. Che colpo viene a subire il modello paradigmatico

¹⁷⁵ Sopportatele le mie citazioni, credetemi se faccio parlare gli altri voi sicuramente non ci perdetevi.

¹⁷⁶ Intendendo per paradigma emulativo «quel fondo di razionalità indiscussa, quell'insieme di criteri di valore con cui, da quando esiste la storia dell'economia, gli storici giudicano – comparando una realtà materiale sulla base della logica binaria avanzato-arretrato, sviluppato-sottosviluppato, efficiente-inefficiente, antiquato-moderno»

e agonistico *first-comer*, *late-comer*?». Questo per dirvi, e per ribadirvi, che la linea di ragionamento sulla quale, quasi per forza d'inerzia, mi sono mosso in questa introduzione va presa *cum grano salis*, perché, come già vi ho detto, soprattutto se infarcita di semplificazione come io l'ho infarcita, rischia di trasformare complicati processi sociali in modellini, figurine o, al più, in cartoni animati.

14. *Delineate malamente queste questioni di carattere molto generale, entriamo ora nel mezzo delle cose per parlare di banche.* Perché? Perché proprio di banche bisogna parlare: qui è Rodi e qui salta. Cominciamo a parlarne distinguendo due percorsi diversi, ancorché fortemente intrecciati perlomeno sino alla riforma del 1893 (anno in cui nasce la Banca d'Italia): quello delle banche di emissione e quello delle banche ordinarie. Vi avverto subito che qui il termine "ordinarie" non sta ad indicare una specifica categoria di banche, qual è quella delle banche commerciali che praticano attività prevalentemente a breve termine, ma semplicemente le banche *tout court*, cioè le banche che non godono del privilegio dell'emissione. Di banche di emissione cominceremo a parlare in questo paragrafo, iniziando con qualche cenno alla situazione preunitaria, e seguiranno nel paragrafo successivo.

La situazione preunitaria. Cominciamo con una citazione: «Niun Paese presenta[va], forse, tanta diversità e tanta varietà di banche, sorte o diventate in seguito Istituti autorizzati ad emettere biglietti di banca, quante ne presenta[va] l'Italia, a cagione specialmente della suddivisione storica del Paese in diversi Stati, i quali avevano Istituti propri che furono successivamente uniti ad altri, e ciascuno dei quali aveva carattere, prerogative e facoltà diverse»¹⁷⁷.

Nel 1860, prima che negli anni immediatamente successivi si ponesse mano al riassetto del sistema monetario metallico, operano in Italia numerose "banche di circolazione", variamente abilitate all'emissione cartacea in regime di convertibilità piena. Fra tali istituti rammentiamo: la Banca Nazionale Sarda, lo Stabilimento Mercantile Veneto, la Banca di Parma, la Banca delle Quattro Legazioni con sede in Bologna, la Banca Nazionale Toscana, la Banca Toscana di Credito per le Industrie e i Commerci d'Italia, la Banca dello Stato Pontificio (ex Banca Romana che riacquisterà tale denominazione nel 1870 dopo la breccia di Porta Pia), il Banco di Napoli (ex Banco delle due Sicilie) e il Banco di Sicilia (ex Banco dei reali domini al di là del faro).

Bisogna tener presente però che non tutti questi istituti emettono biglietti di banca in senso proprio e, per altro verso, in molti casi si tratta di emissioni di trascurabile rilievo quantitativo e a raggio locale. Ed allora il grado di frammentazione delle funzioni connesse all'emissione di cartamoneta, pur notevole, non è così alto

¹⁷⁷ Tito Canovai, 1855-1921, economista della Banca Nazionale nel Regno e poi della Banca d'Italia (della quale è stato vice-direttore).

come potrebbe apparire dalla pura elencazione degli emittenti; la situazione non è così tragicamente confusa ed imbrogliata come sembra risultare dalla citazione che ho riportato sopra.

È opportuno fin da ora, ma ce ne renderemo meglio conto più avanti, sottolineare lo stacco fra le poche banche di emissione, prima fra tutte – o forse, in pratica, sola fra tutte – la Banca Nazionale Sarda, che al momento dell'unificazione nazionale posseggono una più o meno consolidata esperienza, e la pletera degli altri istituti. Alcuni di questi enti scompaiono con l'unificazione o subito dopo, ma la pluralità dell'emissione sopravvive sia all'introduzione del corso forzoso nel 1866, che può forse essere considerata la prima legge bancaria italiana in senso lato, sia al "consorzio" del 1874, che individua, sulla scorta comunque del provvedimento del 1866, e disciplina gli istituti abilitati all'emissione, sia, infine, al riordino del 1893, che sfocia nella costituzione della Banca d'Italia e dimezza il numero degli enti abilitati (la nuova banca, il Banco di Napoli e quello di Sicilia). La Banca d'Italia acquisirà il monopolio dell'emissione nel 1926; dunque quasi settanta anni dopo l'unificazione nazionale. Proprio in quell'anno, con i Provvedimenti per la tutela del risparmio si accelera l'evoluzione verso la banca centrale, che si snoderà in varie tappe, scandite dalla riforma del 1936-'38, dalle modifiche apportate alla legge generale bancaria nel 1944-'47 e, infine, dal testo unico del 1993, che affida per la prima volta in via esplicita alla Banca d'Italia la vigilanza sui sistemi di pagamento. Come ben sapete, oggi il quadro è sostanzialmente diverso. Lo è in particolare in forza dell'istituzione, sulla base del Trattato di Maastricht del 1992, della Banca centrale europea, che ha, per così dire, risucchiato la sovranità delle banche centrali dei Paesi aderenti all'Unione monetaria in materia di politica monetaria (allo stato dell'arte, la vigilanza resta invece alle banche nazionali) [Il trattato sull'Unione Europea (Tue) venne firmato il 7 febbraio 1992 a Maastricht in Olanda dai 12 Paesi membri dell'allora Comunità Economica Europea (Cee), oggi Unione Europea (Ue) ed è entrato in vigore il 1 novembre 1993. Avremo modo di trattarne, seppur brevemente, in seguito].

A petto di altre esperienze – come ad esempio quella francese e quella inglese – il ritardo è rilevante. Volete qualche data? La più antica banca centrale è quella svedese, costituita nel 1668. Segue poi la Banca d'Inghilterra che sorge nel 1694, mentre la costituzione della Banca di Francia risale al 1800. Nel 1814 è la volta dell'Olanda, nel 1818 della Danimarca, nel 1850 del Belgio, nel 1875 della Germania, nel 1882 del Giappone ed infine, salvo l'Italia, nel 1913-1914 della *Federal Reserve* degli Stati Uniti d'America¹⁷⁸. Invero, già sul finire degli anni Quaranta del

¹⁷⁸ A chi fosse interessato posso consigliare un libro di Charles Goodhart (economista inglese) ed una raccolta di saggi, curata da Donato Masciandaro (economista) e Sergio Ristuccia (giurista), dedicata all'autonomia delle banche centrali.

XIX secolo, il Piemonte e il Granducato di Toscana avevano scelto la banca unica. Su tale strada si incamminerà del resto – ma titubante, fra molti contrasti e senza successo – anche lo Stato unitario. Procedendo con ordine¹⁷⁹, conviene spendere qualche parola sulle origini delle banche di emissione italiane.

Prendo le mosse dal Piemonte, dove nasce la Banca Nazionale Sarda. Occhio, ragazze e ragazzi: questa banca, che pure sarà oggetto di una metamorfosi piuttosto complessa, rappresenta l'antenata diretta della Banca d'Italia. Anteriormente alla costituzione della Banca Nazionale, operano in Piemonte due banche: quella di Genova e quella di Torino. La costituzione della Banca di sconto depositi e conti correnti di Genova è autorizzata nel 1844 alla stregua di una normale banca commerciale – questa è una costante da tenere presente – che tuttavia affianca all'attività bancaria l'emissione di biglietti nel rispetto di una determinata riserva. I debiti a vista – conti correnti e biglietti in circolazione – non possono superare il triplo della riserva metallica; la regola del triplo proveniva dall'esperienza inglese e, per la precisione, dal cosiddetto *Peel Act*¹⁸⁰ del 1844 relativo alla regolamentazione della *Bank of England*. È importante notare che la banca è assoggettata alla vigilanza di un commissario governativo che ha il compito di assicurare il rispetto della legge e delle norme statutarie; eccovi un primo esempio di “vigilanza bancaria”. Poco dopo, nell'ottobre 1847, viene costituita, sullo stesso *cliché*, la Banca di Torino, che però non entrerà mai praticamente in funzione. La Banca Nazionale Sarda sgorga proprio da questi due istituti predecessori, con la fusione realizzata nel 1849-1850. Posto che in parallelo è vietata la costituzione di nuove “banche di circolazione” in mancanza di un'apposita autorizzazione governativa, il Piemonte sceglie così, con sufficiente chiarezza, il sistema della banca unica. Possiamo forse anche parlare di “banca di Stato”, in quanto sin dall'inizio la Banca Nazionale Sarda appare legata a doppio filo alle finanze statali, ancor più di quanto non fosse avvenuto nelle brevi esperienze delle banche che l'avevano preceduta, le quali, pur non sorte sull'onda di una crisi della finanza pubblica, com'è invece il caso della Banca Nazionale, quanto piuttosto per favorire il commercio e contrastare l'usura, anche per motivi legati allo sforzo economico richiesto dalle guerre di indipendenza, si erano poste ben presto a sostegno della spesa pubblica. Avverte Leandro Conte¹⁸¹: «Contrariamente all'attività di altri istituti di emissione – per es. della Banca d'Inghilterra, di Francia, del Belgio – la Banca Nazionale non rappresentò un punto di appoggio diretto nell'offerta di credito al Tesoro, che risulta pari

¹⁷⁹ Lo dico sempre e non lo faccio mai, ma la strada dell'inferno è lastricata di buone intenzioni.

¹⁸⁰ Il *Bank Charter Act*, noto anche come *Peel Act* del 19 luglio 1844, con cui fu regolata l'attività della Banca d'Inghilterra e si posero nello stesso tempo le premesse per il graduale formarsi del suo monopolio dell'emissione, prende il suo nome da Robert Peel (1788-1850), che fu uno dei principali protagonisti della scena politica dell'epoca.

¹⁸¹ Storico dell'economia.

a circa il 5 per cento del totale dell'attività nel 1852-'53, al 7 per cento nel periodo 1854-'58. Questa particolarità fu il risultato delle scelte operate in primo luogo dai Governi Cavour, che si attennero ad una politica della spesa che mirava a coprire gli squilibri attraverso il ricorso all'emissione di titoli del debito pubblico ceduti sui mercati esteri¹⁸², al fine di non gravare ulteriormente sulla già precaria bilancia commerciale dello Stato, sulla ingente richiesta di capitali sollecitati al mercato interno per la costituzione, l'esercizio di nuove società, l'ampliamento delle attività produttive e commerciali. Nonostante ciò, non si deve pensare che non sia stata attuata una stretta collaborazione tra la Direzione della Banca Nazionale e il Ministero di Finanze. [Collaborazione che si è realizzata, fra l'altro, rispetto] all'apertura delle succursali e all'impegno nella diffusione del biglietto (visto come mezzo di innovazione e riduzione nel costo sociale del sistema dei pagamenti); egualmente costante fu la collaborazione nell'assicurare che l'emissione di una alta massa di titoli pubblici non determinasse forti squilibri nel sistema dei pagamenti e nel circolante, non favorisse fenomeni speculativi. Il credito della Banca verso il Tesoro (acquisto di titoli pubblici) risponde a quest'esigenza».

Per un brevissimo lasso di tempo, anche il Granducato di Toscana ha un'unica banca di emissione, la Banca Nazionale Toscana istituita a fine 1857, ma operante solo a partire dal 1859. La Banca scaturisce dalla fusione delle Banche di sconto di Firenze e di Livorno, rispettivamente sorte nel 1816 e nel 1836. Non è prevista una formale riserva alla costituzione di nuove banche di emissione, tant'è che il privilegio dell'emissione viene concesso ad una Banca di credito fondiario pisana fondata nel 1856; ciononostante, nel corso del 1860, la Nazionale assorbe gli altri istituti abilitati – le banche di Arezzo, Lucca, Pisa e Siena, costituite dal 1841 al 1849 – riducendoli a proprie succursali. Come nel caso della Banca Sarda, la potenziale emissione fiduciaria della Banca Nazionale Toscana è pari al triplo del capitale. Come dicevo, in Toscana il sistema di emissione incardinato su di un solo istituto dura lo spazio di un mattino; ciò non solo perché la scelta era stata assunta alla vigilia dell'unificazione, ma soprattutto in quanto, nella primavera del 1860, il Governo provvisorio si fa promotore della costituzione della Banca Toscana di Credito per l'Industria e per il Commercio, società anonima che può emettere, vuoi pure in misura contenuta, buoni di cassa, cioè a dire surrogati dei biglietti fiduciari. Con l'unificazione politica, quest'ultima banca rientrerà nel novero degli istituti d'emissione, dapprima, per forza d'inerzia e, in seguito, in base alle previsioni normative del 1866 e del 1874, e vi rimarrà sino alla costituzione della Banca d'Italia nella quale confluirà assieme alla consorella toscana e alla ex Banca Nazionale Sarda.

¹⁸² Vedremo che questa strategia sarà propria anche dei Governi postunitari.

Per quanto con sostanziali differenze, i due modelli sin qui richiamati, quello del Piemonte e quello della Toscana, preconizzano futuri sviluppi dell'organizzazione creditizia. «Non a caso, i due Stati in cui maggior sviluppo ebbe [la scelta] di [organizzare il credito attorno ad un unico istituto di emissione] furono il Regno di Sardegna, che con più decisione aveva imboccato la strada del liberoscambismo dopo il '48 e la Toscana, che dell'apertura agli scambi con l'estero aveva fatto una tradizione di governo che risaliva al secolo precedente. Nondimeno molto diverse furono le forme adottate nei due stati, [in particolare in Piemonte si dette vita] a un organismo robusto, che servisse al sostegno del credito dello Stato e dell'economia del Paese, come aveva lucidamente intuito il Cavour che si pronunciò più volte a favore del privilegio dell'emissione e perseguì una politica di forti legami e contatti fra Governo e Banca. Il modello cavouriano era chiaramente quello dei grandi organismi come la Banca di Francia o la Banca d'Inghilterra. La profonda differenza fra Banca Nazionale e i banchi toscani era nell'ambito delle operazioni: mentre le banche toscane scontavano cambiali munite di due firme, e quindi esercitavano direttamente il credito commerciale con l'ausilio del biglietto come strumento di credito, la banca piemontese scontava solamente cambiali rivestite da tre firme, esercitava cioè il credito ai banchieri»¹⁸³.

Un posto a sé meritano i Banchi meridionali, quello di Napoli e quello di Sicilia, sia per la specificità della loro emissione, sia in particolare perché essi sopravvivranno al riordino del 1893, mantenendo il ruolo di banche di emissione sino al 1926, quando verranno dichiarati "Istituti di credito di diritto pubblico", etichetta appositamente ideata come riconoscimento di passate glorie e come ristoro a fronte del venir meno del privilegio dell'emissione. Del resto, seppure con le trasformazioni profonde indotte da ultimo dalla legge Amato¹⁸⁴, i due antichi banchi sono ancora soggetti dell'ordinamento creditizio. Le origini del Banco di Napoli e di quello di Sicilia sono diverse, in quanto il secondo deriva da una costola del primo.

Così come accade per istituzioni creditizie pubbliche similari,¹⁸⁵ la radice prima del Banco di Napoli affonda nel passato remoto, cioè a dire nella fondazione di un monte di pietà avvenuta nel 1539, «per sottrarre i poveri all'ingordigia degli usurai», ad opera di privati, al quale primo monte si affiancarono in seguito numerose e differenti istituzioni a cavaliere fra l'opera pia e l'ente di tipo creditizio. Su queste pluralità di enti, interviene a fine Settecento un provvedimento del Governo borbonico, nel quale si legge: «*I banchi di questa capitale non debbono più guardarsi*

¹⁸³ Sono parole di Alessandro Polsi, storico dell'economia, insegna all'Università di Pisa.

¹⁸⁴ Di questa legge parleremo più avanti, il riferimento è evidentemente a Giuliano Amato, giurista, professore universitario che ha ricoperto a più riprese importantissimi incarichi di Governo (compreso quello di Presidente del Consiglio, nel 1992-1993).

¹⁸⁵ Quali, ad es., il già citato Monte dei Paschi di Siena o l'Istituto bancario San Paolo di Torino.

come le opere pie pubbliche e municipali semplicemente, giusta la loro origine e fondazione, ma come tanti rami di un Regio Banco Nazionale, in cui l'interesse non è solo della capitale, ma ben anche del Regno e dell'intero Stato per essere il deposito della ricchezza della nazione tutta».

Se forse non si può ancora parlare di un soggetto unitario vero e proprio, quanto piuttosto di una pluralità di soggetti, i preesistenti banchi e monti di pietà, uniti da un filo organizzativo, tuttavia si ha chiara l'impressione di essere al cospetto di una banca di Stato fatta e rifinita: si ha l'impressione cioè di essere al cospetto di una "banca del principe"¹⁸⁶. Gli sviluppi preunitari del Banco di Napoli sono piuttosto complicati, diamone conto sinteticamente a partire dalle vicende connesse con il dominio francese. Fors'anche con obiettivi di destatalizzazione, almeno in un primo tempo, i francesi dis fanno in parte la tela intessuta dai Borboni¹⁸⁷, distinguendo fra il Banco di Corte e i banchi adibiti, invece, al servizio dei privati, banchi che però subito dopo, siamo nel 1808, vengono soppressi in parallelo alla fondazione, dovuta a Gioacchino Murat¹⁸⁸, della Banca Nazionale delle due Sicilie ed alla sua successiva fusione con la Banca di Corte.

Nel 1816, dopo la restaurazione, il Banco, che aveva assunto la nuova denominazione di Banco delle due Sicilie, è sottoposto ad una ristrutturazione, che tuttavia mantiene in vita il modello francese della suddivisione del Banco in due parti, o sezioni che dir si voglia, distinte ed autonome per capitale ed amministrazione, l'una denominata "Banco delle due Sicilie-Cassa di Corte", adibita al servizio di tesoreria dello Stato, l'altra denominata "Banco delle due Sicilie-Cassa dei Privati", adibita al commercio bancario. Entrambe le casse sono sottoposte alla vigilanza del Ministro delle finanze. L'una e l'altra, seppure in diversa misura e con differenti modalità, sono abilitate a mettere in circolazione («*dar fuori*») speciali titoli; si tratta di titoli rappresentativi di depositi nominativi, e quindi trasmissibili per girata, chiamati fedeli di credito o polizze, idonei a surrogare i biglietti di banca.

Eccoci ora al Banco di Sicilia, che abbiamo detto essere filiazione del Banco di Napoli o, meglio, del Banco delle due Sicilie. Nel 1843, difatti, il Banco istituisce due succursali (due Casse di Corte) a Palermo e a Messina. I fatti d'arme del 1848 e, in seguito, la riforma che separa l'amministrazione della Sicilia da quella di Napoli si pongono alla base della costituzione del Banco dei reali domini al di là del faro, che incorpora le Casse di corte siciliane. In epoca di Governo provvisorio, il Banco dei reali domini al di là del faro cambia ulteriormente la propria denominazione in quella di Banco di Sicilia.

¹⁸⁶ Lo Stato vi attingerà fondi senza discrezione, ponendone non di rado in pericolo l'esistenza.

¹⁸⁷ Mi riferisco ai Borboni (casata d'origine francese) del Regno di Napoli e poi delle Due Sicilie.

¹⁸⁸ Generale francese (1767-1815), nominato re di Napoli nel 1808 da Napoleone (1769-1821).

15. *Torniamo dunque al 1861, al momento dell'unificazione nazionale.* Partiamo con una citazione. «Tutti sanno di quale efficace aiuto sia stata la Banca d'Inghilterra al Governo inglese. Io non so se Pitt¹⁸⁹, con tutto il suo genio, avrebbe potuto mantenere la lotta con Napoleone se non avesse avuto il sussidio della Banca. La Banca di Francia ha pur reso grandissimi servigi al suo Governo, e purtroppo, a nostre spese¹⁹⁰, abbiamo imparato di quanto aiuto la Banca di Vienna¹⁹¹ sia stata al Governo austriaco. Non si potrebbe ottenere lo stesso sussidio dall'istituzione e dal credito, se invece di uno alquanto potente ve ne fosse una grande quantità di deboli».

Sono, queste, parole pronunciate nel 1849 dal Conte di Cavour, che era riuscito a non farsi imbrigliare nei pelaghi del dibattito sulla unicità o pluralità delle banche di emissione, ed aveva optato senza tentennamenti di sorta per l'istituto unico: la Banca Nazionale Sarda, sorta, come sappiamo, dalla fusione della Banca di Genova e della Banca di Torino.

Nella Banca Sarda, nella sua originaria collocazione dialettica fra lo Stato e il mercato, che la distingue da una mera banca del principe scandendone la diversità sostanziale apetto di altre coeve esperienze di istituti di emissione o “di circolazione”, può essere colta, come già sottolineavo, la radice del modello italiano di banca centrale e forse, nel contempo, il primissimo, invero quasi impercettibile, germe del controllo creditizio. Vedremo che la Banca Sarda è, come già mi sembra di avervi anticipato, la diretta antenata della Banca d'Italia, ma alla fin dei conti non è propriamente questo il punto centrale. Sottolineerei piuttosto che, quantomeno sul piano del dover essere, essa si pone non solo come punta di diamante dell'organizzazione creditizia piemontese, ma anche come prototipo di “banca delle banche”, o perlomeno come garante (mallevadore) del sistema. «Il migliore di tutti i sistemi bancari si è di avere come mallevateria una grande istituzione di credito, ed intorno a questa varie istituzioni minori»¹⁹².

È superfluo avvertire che non siamo al cospetto di una “banca centrale” in senso proprio e definito, non foss'altro perché la Banca Sarda, come almeno da noi è consuetudine dell'epoca, al “privilegio” dell'emissione affianca il normale “commercio bancario”. Ciononostante, l'intuizione piemontese è forte. In Piemonte lo iato che ci separa – non solo per quanto riguarda il credito – dai Paesi *first-come* pare accorciarsi sensibilmente; e d'altronde Cavour si ispira, vale la pena di ribadirlo, proprio ai modelli della *Banque de France* e della *Bank of England*.

¹⁸⁹ William Pitt, uomo di Governo inglese, 1759-1806.

¹⁹⁰ Il riferimento è alla batosta che beccammo dagli austriaci nel 1848, quando vostri antichi colleghi andarono a combattere a Curtatone e a Montanara; avrete presente, spero, il monumento del cortile del nostro Rettorato.

¹⁹¹ Il riferimento è alla Banca austro-ungarica sorta nel 1816.

¹⁹² È sempre Cavour che parla.

Scomparso prematuramente Cavour proprio nel corso del 1861¹⁹³ all'indomani dell'unificazione nazionale, il progetto della banca unica di emissione si incaglia in diversi ostacoli di varia natura, presentandosi subito come progetto difficilmente esportabile dall'esperienza sabauda a quella del Regno. Forse contribuisce al fallimento la stessa eccessiva baldanza, se non addirittura la protervia, della Banca Sarda, alla quale vengono facilmente imputate mire egemoniche, in una continua e pressante ricerca di rapporti privilegiati col Governo. Un comportamento che, diciamolo per inciso, può essere fatto rientrare nel "piemontesismo", che scatena forti reazioni soprattutto nel Mezzogiorno¹⁹⁴.

D'altro canto, la "scienza bancaria" italiana, pressoché unanimemente, tende ad estremizzare gli insegnamenti smithiani sulla libertà delle banche, comprese quelle di emissione. Se nel 1850, Cavour, riecheggiando Napoleone e Peel, aveva affermato che «l'operazione di emettere carta in circolazione pagabile a vista [...] non è un'operazione commerciale, [ma] in certo modo un diritto, una facoltà della quale il Governo si spoglia», di ben altro avviso sono i fautori della pluralità e libertà: «non è vero che il biglietto di banca sia moneta, il biglietto di banca è un diritto di tutti gli uomini, come l'emettere obbligazioni e cambiali».

Il dibattito sul *free banking* non è solo italiano e, proprio nel torno di tempo nel quale siamo immersi, si sviluppa anche in altri Paesi, soprattutto in Francia e Germania. Scrive Friederic von Hayek¹⁹⁵: «L'oggetto della diatriba era se le banche commerciali dovessero avere o meno il diritto di emettere banconote convertibili nella valuta nazionale stabilita – d'oro o d'argento. Le banconote erano allora molto più importanti dei conti correnti, il cui uso, scarsamente diffuso, si è affermato solo dopo che (e in parte perché) alle banche commerciali fu, in ultimo, definitivamente negato il diritto di emettere banconote. Il risultato di questa disputa ha condotto, all'istituzione, in tutti i Paesi europei, di una sola banca di emissione sostenuta dal Governo (gli Stati Uniti lo fecero solo nel 1914)». E noi nel 1926.

Infine, pesano pesantemente anche interessi a taglio assai meno teorico, d'ordine regionalistico o particolaristico, riferibili agli istituti di emissione preunitari, che, in una primissima fase e fino al 1866, privi di qualsivoglia regolamentazione, si trovano abilitati – per così dire quasi di fatto, cioè in forza di previsioni normative e/o statutarie intessute in periodo preunitario – a mettere in circolazione biglietti di banca o surrogati di codesti biglietti.

L'interazione di questo coacervo di spinte centrifughe determina il naufragio, nel periodo 1863-1866, della progettata costituzione di una "Banca d'Italia" come esito della metamorfosi della Banca Sarda. Si discute della fusione della Banca

¹⁹³ Si tenga ricordo che Cavour è stato il primo Presidente del Consiglio dell'Italia unita.

¹⁹⁴ Si pensi al "brigantaggio", che rappresenta la punta dell'*icerberg* dell'anti-piemontesismo.

¹⁹⁵ Economista austriaco (1899-1992), premio Nobel nel 1974.

Sarda con la Banca Nazionale Toscana¹⁹⁶, si stilano accordi, vengono votate leggi, ma tutto si blocca. La Banca Sarda riesce solo ad assorbire istituti minori, come ad esempio la Banca degli Stati Parmensi e la Banca Pontificia delle Quattro Legazioni, anche se, per altro verso, riesce ad aprire numerose filiali nel Regno, espandendosi anche alle zone di “riserva di caccia” dei Banchi meridionali: Napoli e Palermo.

La Banca d'Italia, dicevo, non nasce e la Banca Nazionale ex Sarda assume la nuova denominazione, invero strana e chiaramente rivelatrice del “vorrei ma non posso”, di Banca Nazionale nel Regno d'Italia.

Tutto questo premesso, sarebbe però errato pensare che il primo decennio unitario e quelli successivi, sino alla costituzione della Banca d'Italia nell'agosto del 1893, scorrano come acqua sulle rocce per i rapporti fra lo Stato e le banche di emissione, sia sul fronte delle teorie sia soprattutto su quello delle pratiche. Intanto, bisogna rammentare che vi sono, proprio negli anni Sessanta, uomini di Governo capaci di raccogliere e sviluppare con coerenza il messaggio dello statista piemontese. Intendo riferirmi, in particolar modo, ma comunque a titolo solo esemplificativo, a Giovanni Manna, ad Antonio Scialoja e a Carlo de Cesare¹⁹⁷. Vari fili uniscono questi tre personaggi; fra questi fili, le origini meridionali, la formazione a carattere prevalentemente giuridico, la partecipazione al Governo provvisorio napoletano del '60.

L'amministrazione di una banca non riguarda solo «l'interesse degli azionisti, ma riguarda principalmente l'interesse del Paese»; ciò rende opportuno un «organismo» del credito ecc., ecc. Vi ricordate? Sono parole di Manna, ministro dell'Agricoltura, dell'Industria e del Commercio nel 1863. Sono parole che abbiamo già sentito e commentato brevemente nel primo capitolo. Lo Scialoja è ministro delle Finanze nel 1866; tocca proprio a lui far fronte alla prima crisi finanziaria del Regno: il nuovo Stato iper-liberale è costretto sull'onda della necessità a rinunciare ad un pilastro portante del liberismo e a decretare il “corso forzoso” della moneta. Il de Cesare non è certo una figura di primissimo piano, non foss'altro perché non ha incarichi diretti di Governo; tuttavia, egli entra a pieno titolo nel nostro racconto in quanto guida una breve esperienza, quella del “Sindacato governativo sulle società commerciali e sugli istituti di credito” (1866-1869), la quale merita senz'altro d'essere rammentata per la modernità d'impostazione; potremmo parlare di una sorta di Ispettorato del credito o addirittura di una Consob *ante litteram*¹⁹⁸.

¹⁹⁶ In occasione del trasferimento della capitale da Torino a Firenze.

¹⁹⁷ De Cesare (1824-1882), fu sindacatore centrale di un importante sindacato governativo.

¹⁹⁸ Per saperne qualcosa si può vedere F. Belli e A. Scialoja, *Vocazioni interventiste, miti ed ideologie all'indomani dell'unificazione nazionale: il controllo delle società commerciali e degli istituti di credito nell'esperienza del sindacato governativo*, 1978.

Procediamo con un minimo di ordine (e ridai, con i buoni propositi!) e vediamo come e perché si arriva al corso forzoso e come tale provvedimento si riflette sugli istituti di emissione. Le scelte di campo dell'Italia post-unitaria è una scelta di tipo decisamente liberista. E certamente si fa sentire su questa scelta il peso politico delle idee cavouriane. «Se ci fu un campo in cui le idee di Cavour ebbero completa applicazione questo fu il liberoscambismo: all'unificazione, infatti, l'Italia introdusse le tariffe più basse dell'epoca, inaugurando una stagione liberista che solo lentamente venne abbandonata. Oltre al peso politico di Cavour, a determinare una decisione da parte della classe dirigente dell'epoca concorse la prevalente struttura rurale dell'economia italiana, che invocava mercati liberi per l'esportazione della seta grezza e degli altri prodotti del suolo [grano, soprattutto; negli anni dopo l'unità è proprio l'andamento favorevole dei prezzi del grano a tirare la nostra economia], e anche il desiderio di legarsi con i Paesi allora più avanzati, che erano già liberisti o si volgevano al liberismo. Non mancò, tuttavia, l'opposizione dei pochi industriali dell'epoca. Diceva il deputato Polsinelli, laniere di Arpino, nella tornata del 25 maggio 1861 in parlamento: 'La Francia e l'Inghilterra predicano il libero scambio, dopo aver avuto per secoli una protezione grandissima, Esse dicono a noi: facciamo liberamente il commercio, apriteci il vostro mercato: ma questa, o signori, è la lotta di un gigante con un bambino'. Ma erano posizioni isolate»¹⁹⁹.

L'Italia è liberista (liberoscambista) sul fronte del commercio internazionale e sul fronte dei trattati firmati – già firmati dal Piemonte – in particolare con la Francia e con l'Inghilterra; lo è meno, o comunque sia lo è in maniera assai meno coerente, sul fronte interno e ciò, anche nel primo periodo, quando governa la Destra storica. In realtà, sul fronte interno assume, sin da subito (ma per tanti aspetti ci si riallaccia a prodromi già presenti nel liberoscambismo piemontese) importanza essenziale il ruolo dello Stato: per organizzare il mercato, per – direbbe Marx – «fabbricare fabbricanti» ovvero, e meglio, per tentare, in un'overdose di contraddizioni, di farlo. Per drenare capitali altrimenti indisponibili. Tramite la liquidazione dell'asse ecclesiastico (1867). Tramite la manovra fiscale²⁰⁰. Tramite l'emissione massiccia di titoli pubblici da classarsi anche e soprattutto sulle piazze estere, di Parigi e di Londra. Tramite l'istituzione della Cassa depositi e prestiti²⁰¹. La Cassa è una vera e propria «banca di Stato»²⁰², che sarà riordinata in prima battuta nel 1875, quando nasce il circuito delle Casse di risparmio postali, e poi, per restare nel XIX secolo, nel 1898, quando viene creata una Sezione autonoma di credito provinciale e comunale. Tramite infine, ma l'elenco è tutt'altro che esaustivo, un rapporto stringente fra banche

¹⁹⁹ Vera Zamagni.

²⁰⁰ Si pensi alla famigerata «tassa sul macinato» introdotta nel 1868.

²⁰¹ A Torino nel 1841 era stata creata una Cassa di depositi e di anticipazioni per i lavori pubblici.

²⁰² Modellata sull'esempio francese della *Caisse des dépôts et consignations*.

d'emissione e Governo nel finanziamento del disavanzo pubblico e fra banche di emissione e non di emissione e commesse pubbliche²⁰³.

Stando così le cose, possiamo dire in sintesi che anche nel periodo della Destra storica si assiste ad un intervento dello Stato, che si professa liberale, pressante e continuo; sia pure in un sistema di doppia verità: quella delle parole, o se si vuole delle ideologie, e quella dei fatti e dei comportamenti concreti. L'unificazione nazionale, in quanto apertura, vera o ritenuta tale, di un nuovo mercato, crea negli investitori stranieri molte speranze, accende aspettative che presto si riveleranno in gran parte illusorie. Fino al 1864 sembra di poter dire: "va tutto ben madama la marchesa"; è un periodo di boom, di euforia degli affari, che maschera, se non addolcisce, le oggettive difficoltà del giovane Regno, il quale, peraltro, sembra procedere alacramente sulla strada dell'unificazione. È del 1861 l'unificazione dei debiti pubblici degli Stati preunitari. Sempre nel 1861 si perviene alla soppressione delle dogane interne e all'estensione a tutto il Regno della "tariffa Sarda". A questo proposito scrive Gino Luzzatto²⁰⁴: «L'applicazione della nuova tariffa fu fatta [...] d'imperio e di sorpresa, senza che si pensasse, come in altri Paesi si era fatto in simili occasioni di graduarla nel tempo, in modo che le produzioni, più gravemente colpite dalla riduzione o dalla totale abolizione dei dazi protettivi, avessero la possibilità di adattarsi al nuovo regime». È del 1862 l'unificazione monetaria; il bimetallismo alla francese imperniato sulla lira italiana, già in vigore in Piemonte (ovviamente con il nome di lira piemontese), viene esteso all'intero Paese²⁰⁵. Sempre nel 1862 si avvia la creazione di un sistema tributario unico ad immagine e somiglianza di quello piemontese, nonché, fra altro, si assiste all'istituzione delle Camere di commercio. Nel 1865 entrano in vigore i nuovi codici, quello civile e quello commerciale, che altro non sono se non il *Code civil* ed il *Code de commerce* della Francia napoleonica, filtrati dall'esperienza piemontese.

Ben presto, dicevo, le illusioni si smorzano. Si smorzano sia quelle degli stranieri nei nostri confronti, sia quelle interne, di noi stessi nei nostri confronti. Leggiamo

²⁰³ Soprattutto, in un primo periodo, i rapporti si annodano alle commesse ferroviarie.

²⁰⁴ Storico, 1878-1964.

²⁰⁵ La scelta del bimetallismo – poi ribadita dalla convenzione di Parigi del 1865 che istituisce l'Unione monetaria fra Belgio, Francia, Italia, Svizzera e Grecia (la Grecia aderisce tre anni dopo) – è assunta resistendo forse contro voglia al fascino del *gold standard* ed è chiaramente funzionalizzata al nostro inserimento nell'aria commerciale francese. Si legge, nella relazione al disegno di legge (legge 24 agosto 1862, n. 788): «*Le frequenti ed importanti relazioni che noi abbiamo con la Francia, con la Germania e con altre nazioni che tengono l'argento per moneta legale, le condizioni speciali del credito italiano, per cui i titoli del nostro debito pubblico sono negoziati sui principali mercati ove si usa moneta d'argento [...] renderebbero inopportuna e nociva per ora questa riforma [cioè a dire l'adozione dello standard aureo], la quale, invece, operata d'accordo con le principali nazioni di Europa, riuscirebbe perfetta e feconda di ottimi risultati. Quando avremo rassodato il nostro debito pubblico ed il mercato principale della nostra rendita sarà in Italia [...] potremo addivenire a questa grande ed utile riforma*» (il relatore della legge è il Ministro di Grazia e Giustizia Gioacchino Pepoli, 1825-1881).

un brano, accorato e disperato, che un economista dell'epoca, Francesco Ferrara, scrive nel 1866, pochi mesi prima dell'introduzione del corso forzoso. La citazione è in un libro di Gino Luzzatto sull'economia italiana dal 1861 al 1894, dal quale, unitamente a pochi altri volumi, ho tratto il canovaccio di queste pagine. La lettura inizia con una sintesi di Luzzatto e prosegue con Ferrara. «Dopo aver accennato ai giudizi assai poco lusinghieri che si facevano all'estero, anche dal prudente ed autorevole 'Economist', sulla politica finanziaria dell'Italia, dopo aver detto con profonda amarezza che nel giudizio degli stranieri l'Italia appare come una mendica che batte a tutte le porte, come una mendica che può da un'ora all'altra trascinare nella sua rovina chiunque sia stato così incauto da accettare gli impegni, il grande economista pronuncia un vero e proprio atto di accusa contro la nuova Italia che ha rivelato una esasperante mancanza di iniziativa in materia economica».

Fin qui il Luzzatto, ora il Ferrara: «Se non sapessimo che 22 milioni da parecchi anni sono insieme raccolti a vita e a governo comune, ben poco nell'ordine economico vi sarebbe per rivelare all'osservatore che qui questo grande impero siasi costituito, che una grande agglomerazione di uomini inciviliti siasi formata per atto di loro volontà. Quel poco di movimento che ad intervalli e a balzi manifesta l'industria non è che il fatto artificiale ed effimero di un Governo, il cui unico intento industriale non può essere che quello di vestire soldati e fondere cannoni. La nazione resta immobile nella nicchia del suo passato, la scintilla del progresso non l'ha toccata; coltiva come già coltivava; esercita i suoi antichi mestieri; non sente il bisogno di grandi imprese; e non trova la via di eseguirle; lo spirito di associazione non la vivifica; appena sensibile ancora alla nozione del bello, non è punto invogliata del buono e dell'utile; una generazione svagata ed inetta succede a quella che era serva e indolente. Il mondo d'intorno procede a passi concitati, i metodi nuovi, i bisogni della vita sociale sorgono ogni giorno a rigenerare tutti i rami dell'industria, ma l'Italia vede ed ammira come più non si può, non fa, non invidia. L'Italia non prova manco il bisogno della emancipazione economica. La persona del suo Governo le è sempre ai fianchi per regolarne le azioni, per concedere il credito. L'Italia accetta la tutela e si tace. Perché mai tanto fuoco nell'animo, tanta luce nell'intelletto, e poi tanto languore d'industria? La ragione di tutto questo è l'incertezza, la mancanza di speranza nell'avvenire. Ed è pur d'uopo che manchi, se lo Stato medesimo non ne ha; costretto a riproporre ogni anno il problema della sua esistenza, alimentarsi di prestiti, lasciarsi divorare dalle grandi usure».

Il problema di fondo è quello del disavanzo pubblico, che ci spinge a battere cassa all'estero, piazzando rendita italiana ad interessi elevati: alimentarsi di prestiti, lasciarsi divorare dalle grandi usure. Ma, conviene chiederci, sino a che punto si tratta di una via obbligata? Ed invece sino a che punto si tratta di una scelta? In un paragrafo della *Storia facile dell'economia italiana*, curata da Cipolla,

un paragrafo che si intitola *L'Italia scopre la via dei prestiti*, Marcello de Cecco²⁰⁶ scrive: «La seconda metà dell'Ottocento può considerarsi l'apogeo delle grandi esportazioni di capitale dal centro finanziario del mondo alla periferia dei Paesi nuovi o di nuova indipendenza. Di questi grandi afflussi di mezzi finanziari poté usufruire anche l'Italia. La dirigenza piemontese, che aveva guidato il processo di unificazione, e in particolare Camillo Benso conte di Cavour, si erano serviti abbondantemente del mercato finanziario internazionale per sovvenzionare le guerre d'indipendenza e lo sviluppo economico piemontese, ricorrendo alle grandi case francesi e inglesi²⁰⁷. Per la morigeratezza finanziaria degli altri stati preunitari, l'Italia cominciò la propria esistenza con un carico di debiti assai moderato, e quindi con una notevole capacità di indebitamento, che i Governi della Destra sfruttarono appieno, riuscendo in sei anni a vendere rendita italiana all'estero in enorme quantità».

Il batter cassa, però, diventa mano a mano più difficile, non solo perché, mano a mano, evaporano le aspettative di un grande nuovo mercato e l'Italia non attrae più progetti e capitali dall'estero, ma anche perché rimbalza su di noi, amplificandosi a cagione della nostra dipendenza dal capitale straniero, una crisi finanziaria internazionale che raggiunge, da noi, il suo culmine nel 1866.

Il 1866 è, dunque, un anno cruciale per l'economia italiana. Durante il 1866 si manifestano con estrema chiarezza gli ostacoli che lo Stato unitario si trova di fronte. La scarsità internazionale dei capitali, conseguenza diretta della recessione europea, ha ormai sconvolto i mercati finanziari di Londra e di Parigi, ove si registra un forte ribasso nelle quotazioni della rendita italiana. Questo stato di cose rende insostenibile la nostra, già pesante, situazione finanziaria. Non tanto il disavanzo ereditato dagli antichi stati quanto le spese indotte dall'unificazione amministrativa e dall'avvio del processo di costituzione delle infrastrutture, da un lato, dall'altro l'impegno di spesa relativo alla preparazione della guerra con l'Austria²⁰⁸ sollecitano, con urgenza via via maggiore, l'ampliamento dell'emissione di prestiti pubblici. Con la crisi, non solo sembrano chiudersi i canali "tradizionali" di rifornimento di capitale ma in particolare, causa la già richiamata forte flessione dei corsi della nostra rendita sulle piazze estere, nei primi mesi del 1866 si registra un massiccio rientro di titoli e un corrispondente deflusso di mezzi monetari. Un processo di disinvestimento di queste proporzioni coinvolge – come può essere altrimenti? – la liquidità dei maggiori istituti nazionali di credito. L'acquisto sulle piazze estere da parte di speculatori italiani di rendita che frutta un interesse superiore al 10 per cento, combinato ad aspettative e a

²⁰⁶ Economista, attualmente insegna alla "Normale" di Pisa.

²⁰⁷ James Rothschild, banchiere francese, 1845-1934.

²⁰⁸ La terza guerra d'indipendenza.

timori per una guerra ormai impellente, si traduce in tumultuoso ritiro di depositi bancari.

L'introduzione del corso forzoso nel maggio del 1866, segnando il culmine dei riflessi italiani della crisi europea, rappresenta, possiamo dire, uno sbocco inevitabile. Ciò anche se il Parlamento non sarà di quest'avviso e nominerà una commissione d'inchiesta sul corso forzoso e sull'operato del Ministro Scialoja che, però a fine corsa, assolverà sia il provvedimento sia il suo autore. Persino Ferrara, per quanto sostenitore accanito della pluralità d'emissione e, dapprima, criticissimo nei confronti del provvedimento che riteneva voluto ad esclusivo beneficio della Banca Nazionale, in un secondo momento ne riconosce l'inevitabilità. «A quell'epoca la fatale coincidenza di una crisi bancaria e di una estrema penuria del Tesoro modificava profondamente il problema del dovere o meno il Governo ingerirsi per salvare le banche pericolanti, infliggendo alla Nazione la piaga di una moneta fittizia»²⁰⁹.

Che cosa significa corso forzoso? Corso forzoso significa che i biglietti di banca non possono più essere convertiti in moneta metallica. Sappiamo, per averlo accennato più volte, che nel 1866 abbiamo una circolazione (confusamente) plurima. Ai biglietti della Banca Nazionale, accettati in tutto il territorio del Regno, si affiancano le circolazioni limitate dei biglietti – o di titoli di credito ad essi apparentabili – delle altre quattro “banche di circolazione”, una delle quali, la Banca Toscana di Credito, è banca di circolazione più di fatto che non di diritto, dove la parola “diritto” sta per previsione statutaria. A questa situazione, già in sé complessa, si aggiunga che, in mancanza di una qualsivoglia regolamentazione, piccole banche, comuni, province, camere di commercio, stabilimenti industriali, privati emettono (e continueranno ad emettere anche dopo l'introduzione del corso forzoso, se una circolare del Ministro di Agricoltura e commercio Castagnola²¹⁰ del 1873 intima alle società commerciali il ritiro dei biglietti emessi senza autorizzazione) «una strabocchevole somma di buoni al latore», che funzionando da surrogati, in un quadro di penuria di monete e biglietti di piccolo taglio, si mischiano alla circolazione delle banche “abilitate”.

Guardiamo i contenuti del corso forzoso.

²⁰⁹ Più tardi, un altro economista, Gerolamo Boccardo (1829-1904), scrive: «Chi ha conosciuto il povero Scialoja e lo ha visto piangere nel fatale 1 maggio 1866, chi sapeva quanta fosse la nobiltà di quell'animo e l'altezza di quella mente, non ha mai potuto dubitare un istante che, se il corso forzato poteva evitarsi a prezzo di qualunque sacrificio che non fosse la rovina della patria, il grande giureconsulto e l'illustre economista non lo decretava per fermo. Ma il corso forzato era purtroppo divenuto una ineluttabile necessità economica, finanziaria e politica» (e con quest'ultima frase, il Boccardo parafrasa, rovesciandolo, un giudizio espresso dalla Relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta pubblicata nel 1869).

²¹⁰ Stefano Castagnola. 1825-1891.

Detto molto in sintesi, il r.d. 1 maggio 1866, n. 2873 fissa il corso forzoso dei biglietti della Banca Nazionale. *«Dal giorno 2 maggio, e sino a nuova disposizione, la Banca Nazionale [...] è sciolta dall'obbligo del pagamento in danaro contante ed a vista de' suoi biglietti»* (art. 2). *«I biglietti della Banca saranno dati e ricevuti come danaro contante per il loro valore nominale, nei pagamenti effettuabili nello Stato [...] per qualsiasi titolo e anche in conto o saldo di tributi o prestiti [...] non ostante qualunque contraria disposizione di legge o patto convenzionale»* (art. 3). Il decreto fissa anche il corso legale dei biglietti (o comunque dei titoli fiduciari) emessi dalle due banche toscane e dai banchi meridionali. A scelta degli Istituti che li emettono, questi titoli sono *«rimborsabili in danaro o in biglietti della Banca nazionale»* (art. 4). *«Almeno due terze parti della massa metallica che ciascuno [dei quattro] Istituti deve avere in confronto della propria circolazione, rimarranno immobilizzate»* (art. 5). Sino alla misura della somma immobilizzata, la Banca Nazionale nel Regno d'Italia dovrà, *«sulla dimanda di ciascuno degli Istituti [...] rispettivamente fornir loro biglietti sui proprii contro ricevuta munita del visto dell'agente locale del Tesoro. Questi biglietti terranno luogo della massa metallica immobilizzata e non potranno servire di fondo per nuove emissioni»* (art. 6).

Fermiamoci a questo punto. Il meccanismo merita una prima osservazione: di fatto, se la Banca Nazionale non è riuscita nel suo intento di divenire banca unica di emissione, ora, essendo sospesa la convertibilità esclusivamente per la sua circolazione (si noti che i biglietti della Banca Nazionale divengono intercambiabili rispetto alla riserva metallica imposta agli altri istituti), acquista una posizione di netta supremazia rispetto agli altri quattro istituti abilitati. Questo è il primo punto. Il secondo punto che merita d'essere sottolineato è che il decreto fa chiarezza, nel senso che quantomeno traccia una linea di demarcazione fra banche di emissione e banche ordinarie, ciò anche se, come in precedenza, le banche di emissione continuano a svolgere attività creditizia ordinaria.

È sufficiente questo per comprendere l'importanza del provvedimento, ma c'è di più. Questo di più è contenuto negli artt. 9 e 11. Ai sensi dell'art. 9, *«la Banca Nazionale e gli altri Istituti [...] non potranno variare il saggio dello sconto senza l'autorizzazione del Ministro delle Finanze»*. Ai sensi dell'art. 11, *«il Governo del Re ha la facoltà di vigilare sopra l'amministrazione degli Istituti di credito [...], di riscontrare le loro operazioni, e di opporsi all'esecuzione delle deliberazioni e dei provvedimenti contrari ai loro statuti, alle leggi ed agli interessi dello Stato»* (sottolineiamo, gli interessi dello Stato).

Vedremo tra breve che c'è ancora di più, e che questo di più riguarda, stavolta, i rapporti finanziari fra la Banca Nazionale e il Governo. Soffermiamoci però ancora una volta. Soffermiamoci per osservare che, come tra gli altri ha notato Mario Nigro, l'introduzione del corso forzoso, pur concernendo solo gli istituti di emissione, può essere intesa come la prima legge bancaria italiana. Dico italiana, ed intendo

dire dell'Italia unita, perché esperimenti come quello or ora descritto erano già stati posti in essere nel Regno di Sardegna. Ho accennato ad un Sindacato governativo sulle società commerciali e sugli istituti di credito ed ho detto che questo Sindacato è presieduto da tal Carlo de Cesare²¹¹. Per quale motivo ci interessa questo Sindacato? Questo Sindacato ci interessa, anche se come già vi ho detto ha vita breve (1866-1869), in quanto rappresenta un primo esperimento organico di vigilanza sulle società commerciali e sugli istituti di credito. *Ergo*, ad essere arditi nelle interpretazioni, si può forse osservare che esso preconizzi sia l'Ispettorato per la difesa del risparmio e l'esercizio del credito (Idrec) di cui alla legge bancaria del 1936, sia la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob), istituita con la mini-riforma delle società per azioni del 1974.

L'istituzione del Sindacato è di poco posteriore all'introduzione del corso forzoso. Il r.d. 27 maggio 1866, n. 2966²¹², istitutivo del Sindacato, centralizza presso il Ministero delle Finanze il controllo sulle società commerciali (società per azioni e società in accomandita per azioni) soggette ad autorizzazione regia ai sensi dell'art. 156 del Codice di commercio del 1865²¹³, sin lì affidato a specifici uffici commissariali. Accanto a quest'anima (di Consob *ante litteram*), la novità vera del Sindacato consiste nel fatto che esso assume il compito di vigilare sugli istituti di credito, non solo sulle banche di circolazione, ma anche sulle altre banche (almeno tendenzialmente). Fra i compiti del Sindacato rientra quello di provvedere alla raccolta e alla pubblicazione delle situazioni finanziarie dei vari istituti, nei confronti dei quali esso funge da tramite per la concreta attuazione dei provvedimenti amministrativi deliberati in sede ministeriale. Sebbene nel periodo in esame tali provvedimenti, di fatto, non vadano al di là della variazione del saggio di sconto²¹⁴, è interessante notare come sul piano normativo sia ipotizzata l'attuazione di un ventaglio di «provvedimenti opportuni a prevenire o regolare operazioni dalle quali potesse derivare pregiudizio al credito generale dello Stato», da stabilire in via amministrativa e all'attuazione tecnica dei quali il Sindacato stesso deve provvedere.

Anche su quest'aspetto, che a me sembra molto interessante, fermiamoci qui; avremo semmai modo di tornarci più avanti, come fonte di dati, quando parleremo di banche ordinarie. Voglio solo ribadire che a me sembra che la creazione del Sindacato appaia anche alla stregua di un momento dell'intervento governativo che, surrogando la mancata unificazione dell'emissione, si prefigura, per taluni

²¹¹ Deputato nel 1861 e nel 1866, dal 1870 consigliere della Corte dei conti e nel 1876 senatore.

²¹² Ogni tanto, per deformazione professionale, mi scappa di mettere le date precise e i numeri dei provvedimenti, ma non ci fate caso e, soprattutto, non tentate assolutamente di memorizzarli: sarebbe una follia, inutile e controproducente; all'esame, non vi chiedo certo di "dare i numeri".

²¹³ L'autorizzazione è abolita con il Codice di commercio del 1882 che passa all'omologazione.

²¹⁴ Attenzione, non da sottovalutare nell'ottica del processo di formazione di una banca centrale.

aspetti non marginali, come un possibile canale di regolamentazione del sistema creditizio e monetario. Ma, lo sappiamo, il Sindacato ha vita effimera; subissato da critiche provenienti da più parti (il Governo, le camere di commercio, le banche), il censore centrale (cioè il de Cesare) deve gettare la spugna. Con il decreto n. 5256 del 5 settembre 1869, su proposta del Ministro Minghetti²¹⁵, l'ufficio viene soppresso e sostituito con Uffici provinciali di ispezione. Del resto, si pensava che il dibattito sull'autorizzazione preventiva alle società commerciali stesse per giungere nel porto dell'auspicata liberalizzazione; in realtà, per abolire l'autorizzazione e passare al sistema della omologazione, bisogna attendere il nuovo codice del 1882; l'abolizione del Sindacato fu comunque intesa come un primo atto di liberalizzazione; rispetto alla vigilanza sulle banche di emissione e a quella – peraltro solo abbozzata – sugli istituti di credito ordinario, non sono questi, come vedremo più avanti, tempi per un esperimento del genere di quello descritto; va da sé che l'abolizione del Sindacato segna una ulteriore vittoria dei sostenitori della pluralità dell'emissione; si noti peraltro che il de Cesare, proprio nella prima relazione annuale relativa all'operato del suo ufficio, si era schierato con decisione a favore della banca unica ed aveva difeso i progetti di espansione – e di incorporazione degli altri istituti – della Banca Nazionale nel Regno.

Torniamo al decreto sul corso forzoso. Mi sono dimenticato (diciamo la verità: ho volutamente omissso) di dirvi il titolo. Guardate che talvolta – non sempre, ma talvolta – i titoli di un provvedimento la dicono lunga sulla *ratio legis*, quanto e talvolta addirittura di più delle stesse norme. Il titolo, dunque. Eccovelo: «*Regio decreto concernente la somma di duecento cinquanta milioni di lire che la Banca Nazionale [nel Regno d'Italia] darà a mutuo al Tesoro dello Stato, ed altre disposizioni concernenti la Banca stessa, il Banco di Napoli, di Sicilia, la Banca Nazionale Toscana, e la Banca Toscana di Credito per l'Industria ed il Commercio d'Italia*». Vedete chiaramente che il provvedimento si divide in due parti; noi abbiamo parlato della seconda parte. Ma la prima parte è più importante della seconda; è più importante in sé ed è più importante in quanto la seconda parte non esisterebbe se non ci fosse la prima. Non è semplicemente un gioco di parole, pensatela all'interno del *do ut des*. Molto brutalmente: il Governo concede il corso forzoso ai biglietti della Nazionale, perché la Nazionale ha concesso un mutuo sostanzioso al Governo. Riflettiamo sull'art. 1. La Banca Nazionale darà a mutuo al Tesoro dello Stato la somma di duecento cinquanta milioni di lire, aprendo a tal fine un conto corrente col Tesoro medesimo. Per questo mutuo il Tesoro corrisponderà alla Banca l'interesse dell'uno e mezzo per cento (non un interesse oneroso), pagabile a semestri maturati. Il fatto che la Banca Nazionale diventi prestatrice del Tesoro²¹⁶ è un ulteriore elemento che, per

²¹⁵ Marco Minghetti, 1818-1886.

²¹⁶ Del resto un decreto del dicembre 1865 affidava alla banca il servizio di tesoreria dello Stato.

un verso, rafforza la sua posizione rispetto ai quattro istituti concorrenti, ma che, per altro verso, dà fiato alle illazioni (se di illazioni si può parlare) circa privilegi e connivenze.

Ovviamente ci sarebbe molto altro da dire, ma fermiamoci qui. Fermiamoci qui e con un salto di qualche anno prendiamo in considerazione il 1874, che è un'altra data chiave per quel che concerne la regolamentazione dell'emissione. Anche il 1874 è un anno di crisi e di *crack* bancari, che segue anni di *boom*. Il *boom* è innescato anche da aspettative eccessivamente rosee circa gli effetti economici dell'apertura del Canale di Suez²¹⁷. Ma il *boom* ha anche un'altra radice: Suez si intreccia con un'altro evento di rilievo qual è la vittoria della Germania nella guerra franco-prussiana del 1870-1871. Da qui, una grande euforia finanziaria che, dalla Germania e dall'Austria, coinvolge il nostro Paese. In questo periodo, le banche di nuova costituzione crescono vertiginosamente. «Negli anni fra il '70 e il '73 – scrive ancora Luzzatto – il numero delle società per azioni autorizzate all'esercizio del credito ordinario sale in tutta Italia da 19 a 143, e il loro capitale nominale da 165 a 792 milioni di lire; e la progressione si fa particolarmente rapida dal 1871 al 1873». Tornando all'emissione, bisogna rammentare tre dati non marginali: 1) nel 1868, all'interno della politica di risanamento del bilancio, viene approvata una legge che fissa in 750 milioni di lire la circolazione della Banca Nazionale e il parlamento acquisisce il controllo diretto sulla circolazione monetaria; 2) nel 1870, viene presentato un progetto di legge sulla «*libertà e pluralità delle banche*»²¹⁸, che intende concedere ad ogni società commerciale legalmente costituita la facoltà di emettere biglietti al portatore e a vista, entro il quadruplo del capitale versato e del fondo di riserva e a condizione di tenere in cassa una determinata riserva metallica, rigidamente stabilita; stranamente gli stessi Ministri redattori, su istanza però della Camera, presentano tre anni più tardi un nuovo progetto di legge che fra l'altro riserva il diritto di emissione agli istituti abilitati e prevede severe sanzioni per le società che non ritirino la circolazione abusiva; 3) sempre nel 1870, il 20 settembre, gli italiani entrano in Roma e la Banca Romana, banca pontificia già all'epoca discussa, entra a far parte del novero degli istituti abilitati all'emissione; 4) sempre nel 1870, l'indebitamento dello Stato verso la Banca Nazionale ammonta a 550 milioni di lire; la sua circolazione fiduciaria, superando il tetto fissato dalla legge del 1868, è pari ad 800 milioni di lire.

²¹⁷ Inaugurato nel 1869. «Per fortuna – è Luzzatto che scrive – gli entusiasmi per Suez non incoraggiarono iniziative costose, che sarebbero state destinate ad un insuccesso sicuro». In effetti i benefici che la nostra economia ricava dall'ampliamento dei traffici sono più che modesti, mentre molto pesanti sono le ripercussioni sulla nostra industria cantieristica, produttrice di velieri, spiazzata dal repentino diffondersi delle navi a vapore.

²¹⁸ Sono estensori Quintino Sella, ministro delle Finanze, e Stefano Castagnola, ministro del Commercio.

In questo quadro, matura un provvedimento diretto al riequilibrio dei rapporti fra gli istituti di emissione e fra questi e lo Stato. In questo quadro, è ben difficile che non venga messa in discussione la posizione di supremazia che la Banca Nazionale ha raggiunto e che il Ferrara, tanto per citare un personaggio ormai “noto”, definisce «un colosso»; davanti alla Nazionale, egli afferma, le altre istituzioni di credito «son divenute come un branco di pecore, libere, sì, di ruminare il loro pasto, ma costrette a star chiuse entro un recinto nel quale un leone affamato fu intruso, più libero ancora di divorarle o sbranarle». Evidentemente, c'è molta esagerazione in queste parole; soprattutto, c'è molta ideologia; vedremo che il leone le salva, le pecore, piuttosto che divorarle o sbranarle.

Sempre nel medesimo torno di tempo, un altro studioso, Pietro Rota²¹⁹, scrive: «Siamo nemici del privilegio, non per avversione alle grandi Banche, ma perché è violazione del diritto comune, di danno al pubblico e di utile solo ai privilegiati [...]. Quando i Governi non istituirono privilegi, misero egualmente restrizioni alla libertà delle Banche, sottoponendo questa industria a speciali regolamenti. I primi violarono il principio dell'uguaglianza, questi ultimi, quello della libertà industriale. Noi siamo soliti dire che dove non sono Banche privilegiate vi è la libertà bancaria, ciò che è falso poiché libertà vera non vi è che quando il Governo non si inserisce punto negli affari delle Banche».

Interviene in questo quadro, e in questo clima intellettuale, la legge 30 aprile 1874, n. 1920, «*sulla circolazione cartacea durante il corso forzoso*», voluta da Marco Minghetti²²⁰ e predisposta con l'aiuto di Luigi Luzzatti²²¹. In realtà, una molla del provvedimento che ci accingiamo ad illustrare sembra rappresentata anche da un certo ottimismo circa la possibilità di abolire, in tempi brevi, il regime del corso forzoso. «Colla mia proposta – dice il Minghetti – non ho compromesso alcun principio. Se durante il corso forzoso è necessario imporre alle banche ed alla loro circolazione un limite ed una disciplina, non per questo si toglie che, cessando il corso forzoso, il Parlamento possa prendere tutte quelle disposizioni che crederà, nel caso, sia che voglia seguire la via degli Stati Uniti, sia che voglia seguire la via delle banche assolutamente libera, sia che voglia tornare verso la Banca unica, o infine creare una Banca di Stato».

Ma a questa equidistanza della presentazione non corrisponde una “neutralità”, che di fatto, e non poteva essere che così, prende atto del pluralismo e lo riorganizza. Vediamola. Questa volta (lo giuro!) in sintesi telegrafica.

²¹⁹ Economista, professore universitario (1846-1875), collaboratore del Sole (che già esiste, seppure con denominazione diversa da quella odierna) sul quale appare una sua *Storia delle banche*, in un volume (*Principii di scienza bancaria*) pubblicato nel 1873 e ripubblicato postumo nel 1885 (come vedete la questione si trascina nel tempo).

²²⁰ Che è, all'epoca, Primo ministro e *ad interim* ministro delle Finanze, e che già un anno prima ha presentato un disegno di legge simile.

²²¹ L'apostolo delle banche popolari, un personaggio di spicco, che incontreremo di nuovo.

Si tratta di un provvedimento piuttosto lungo, 35 articoli, ma noi ci soffermeremo solo su pochi punti essenziali. Ribadito all'art. 1 il divieto di emissione, che è riservata ai sei istituti che oramai conosciamo – vi ricordo che ora si è aggiunta la Banca Romana –, all'art. 5 si stabilisce che gli istituti medesimi si riuniscano in “consorzio”, il quale dovrà somministrare al Tesoro un miliardo di lire (cifra con la quale il Tesoro provvederà ad estinguere il debito con la Nazionale) in biglietti fabbricati a spese degli istituti che lo compongono (art. 2). I biglietti consorziali, *id est* la circolazione per conto del Tesoro, sono a corso forzoso, sono eguali fra di loro e in tagli predeterminati dalla legge (artt. 3 e 4). Ai sensi dell'art. 7 ss., ciascun istituto potrà emettere biglietti per proprio conto, sempre secondo tagli predeterminati dalla legge; la circolazione per conto proprio non può superare il triplo del patrimonio o del capitale versato di ciascun istituto, né il triplo del numerario esistente in cassa in metallo o in biglietti consorziali.

Basta così. Salvo dire che il Consorzio si scioglierà di lì a breve, quando nel 1881 il corso forzoso sarà abolito per legge (legge 7 aprile 1881, n. 133), e prendere la palla al balzo per aggiungere una nota telegraficissima su questa abolizione. In verità, la legge or ora citata si limita a preparare l'abolizione del corso forzoso: l'abolizione effettiva è dell'aprile 1883. Le cose però non vanno per il verso giusto: già un anno dopo, il cambio dei biglietti è di fatto nuovamente sospeso. Leggiamo un brano tratto da *Le banche di emissione in Italia* di Giuseppe Di Nardi²²²: «Il corso forzoso tornava in vigore per decisione unilaterale delle banche mentre la legge continuava a riconoscere ai portatori dei biglietti il diritto di riscuoterne il valore in numerario su semplice presentazione agli sportelli delle banche. La prassi adottata dalle banche di ostacolare e di rifiutare il cambio durò a lungo, finché lo stato di fatto da esso creato non fu riconosciuto dalla legge del 10 agosto 1893²²³ che sancì il diritto delle banche a riscuotere l'aggio da chi richiedeva la conversione dei biglietti. Ma prima che la legge fosse intervenuta con questa moratoria, si era verificato un episodio clamoroso: il Banco di Napoli, citato in giudizio dall'industriale Durio di Torino per essersi rifiutato di effettuare il cambio dei propri biglietti, veniva assolto dal Tribunale civile e penale di Torino che dichiarava “la incompetenza dell'autorità giudiziaria a statuire in merito alle domande del Durio”. Si ebbe in tal modo, come osservò il “Giornale degli Economisti”, la dichiarazione del corso forzoso per sentenza del tribunale».

E in seguito?

Sentiamo che cosa scrive Cipolla nel suo *Le avventure della lira*, un libro degli anni Settanta (del XX secolo, ovviamente) che è stato recentemente ripubblica-

²²² Economista, 1911-1992.

²²³ Dettata a riordino dell'emissione.

to²²⁴: «La legge del 10 agosto 1893 si occupò [come vedremo tra breve] soprattutto del risanamento degli Istituti di Emissione e della circolazione dei biglietti degli Istituti stessi. Per quanto riguarda la circolazione cartacea: a) i biglietti di Stato passarono provvisoriamente a corso forzoso (r.d. 21 febbraio 1894, n. 50) senza obbligo, da parte dello Stato, del cambio in valuta metallica; b) i biglietti degli Istituti di Emissione mantennero il corso legale e potevano essere cambiati o in biglietti di Stato o in valuta metallica con le spese del cambio, cioè dietro pagamento di un aggio. Il corso forzoso veniva così ufficialmente riconosciuto dalla legge. Il risanamento monetario e lo sviluppo economico del Paese dopo il 1896 portarono però alla spontanea scomparsa dell'aggio. Si venne così creando agli inizi del nuovo secolo una situazione esattamente opposta a quella prevalsa tra il 1883 ed il 1893: in quel decennio esisteva ufficialmente un regime di convertibilità ma in pratica si era in regime di corso forzoso; agli inizi del nuovo secolo, con un corso forzoso legalmente in atto il Paese ebbe una circolazione fiduciaria di fatto convertibile in oro. Il corso forzoso ritornò ancora di fatto con la prima guerra mondiale».

Durante il periodo fascista, il sistema aureo – meglio, il sistema a cambio aureo, *gold exchange standard* – verrà reintrodotta dopo il discorso di Pesaro di Mussolini del 1926²²⁵ e verrà poi “sospeso” nel 1935. Di tale sospensione ha dato conto sino ad ieri la scritta “Pagabile a vista al portatore”, rimasta appiccicata ai biglietti emessi dalla Banca d'Italia, alla stregua di residuo storico e di nostalgia per l'età dell'oro, chiusasi definitivamente il 15 agosto 1971, quando il Presidente americano Richard Nixon annuncia la fine della convertibilità del dollaro e del sistema monetario internazionale sorto a Bretton Woods sul finire della seconda guerra mondiale. La lira, che, con la riforma di Carlo Magno del 794²²⁶ era sorta «come una moneta materialmente inesistente, come pura unità ideale di conto, [come] fantasma col piede d'argento», torna così ad essere, e tale è rimasta sino al suo attuale dissolvimento e reincarnazione nell'euro, «un fantasma, ma un fantasma col piede di carta»²²⁷.

16. *La banca mobiliare: sviluppo e crisi*. Santo cielo... avevo promesso di essere breve. E invece siamo ancora al caro babbo virgola, e il tempo scorre (e le pagine scorrono!). Scusatemi, ma devo tagliare, tagliare, tagliare. Ne va, ovviamente, dell'equilibrio, del resto già precario, di questi appunti. Ma, insomma... tant'è. Sono appunti ed appunto come appunti prendeteli.

²²⁴ Arricchito da una bella prefazione di Gianni Toniolo.

²²⁵ Il discorso in difesa della lira noto come “quota 90”.

²²⁶ Attenzione: la parola “lira” non ha niente a che vedere con lo strumento musicale, ma deriva da “libbra”, un peso adottato dagli antichi romani.

²²⁷ C.M. Cipolla.

Fin qui abbiamo parlato solo di banche di emissione. E direte voi, le altre banche? Che fine hanno fatto? Ci sono o non ci sono? Le banche ordinarie? Le banche popolari? Le casse di risparmio (oggi vaporizzate in forza della legge Amato)? Le casse rurali (che in seguito diventeranno “rurali ed artigiane” e che oggi hanno cambiato nome e si chiamano “banche di credito cooperativo”)?

Lasciando un momento da parte le banche ordinarie²²⁸, perché su questo fronte il ragionamento è un po' più complesso, e parliamo brevissimamente di banche popolari, di casse di risparmio e di casse rurali. Giusto due parole. Anche se, ad onor del vero, la nascita e lo sviluppo delle banche locali di piccole e medie dimensioni meriterebbe considerazione attenta e specifica; è intuitivo il ruolo e l'importanza di questa tipologia di banche se si pone mente al fatto che, nel bene e nel male, la piccola e media impresa rappresenta (e non da oggi) la spina dorsale della nostra economia.

Cominciamo dalle casse di risparmio, perché le casse di risparmio nascono prima, si affacciano per prime sulla scena creditizia del Paese. Si affacciano sulla scena economica e creditizia, ma ci si affacciano in maniera ibrida, come una sorta di via di mezzo fra enti commerciali ed opere pie. Le prime casse sono quelle costituite nel 1822 a Venezia, Rovigo, Padova, Castelfranco Veneto; è poi la volta, nel 1923, della Cassa di risparmio di Milano²²⁹; nel 1836 e nel 1837 si costituiscono, rispettivamente, la Cassa di Roma e quella di Bologna, e via andare. All'incirca all'atto dell'unificazione si contano più di 140 casse (è un buon numero) concentrate soprattutto in Lombardia, Veneto, Emilia e Toscana. La forma giuridica di queste “banche non proprio banche” è la più varia: in gran parte si tratta di fondazioni o di associazioni *sui generis*, talora i fondatori (le origini sono quasi sempre religiose) scelgono la forma della società anonima. Sono, dicevo, “banche non proprio banche” in quanto il loro *target* non è dato, almeno non direttamente e non *apertis verbis*, dal commercio bancario in senso proprio: lo scopo delle casse è quello di sostenere il risparmio minuto, trovando ad esso conveniente collocamento. Ciò posto, tuttavia, le casse giocheranno, nel corso soprattutto del XX secolo, un ruolo non del tutto marginale nel sistema creditizio del Paese; riordinate profondamente con una legge del 1888²³⁰, che per tanti aspetti fa da battistrada alle leggi generali bancarie degli anni fra le due guerre mondiali, regolate poi da un apposito testo unico nel 1929²³¹, che riordinando vari interventi degli anni Venti le accorpa con

²²⁸ Le “banche mobiliari”, che sono tutt'altro che ordinarie nell'accezione consueta del termine.

²²⁹ Quella che sarà la potente Cariplo, Cassa di risparmio delle province lombarde, la rincontreremo strada facendo nell'ambito delle prime *défaillance* bancarie del XX secolo quando finirà per assumere quasi “funzione di banca delle banche”, e, per dirla con Antonio Confalonieri (economista bancario, 1922-1995) la banca centrale dello “Stato di Milano”.

²³⁰ Legge n. 5546 del 15 luglio 1888.

²³¹ R.d. n. 967 del 25 aprile 1929.

i monti di credito su pegno, in una prima fase storica, diciamo perlomeno sino alla legge bancaria del 1936²³², contribuiscono all'accumulazione e all'allocatione delle risorse, adatte come sono a commassare i "piccoli rivoli" (ma si sa, i piccoli rivoli fanno i grandi fiumi), mentre negli anni del secondo dopoguerra – grazie soprattutto ad un provvedimento che blocca la possibilità di crescita dei tassi praticati sui depositi postali dalla Cassa Depositi e Prestiti²³³ e ai legami con gli allora partiti di Governo, in specie con la Democrazia Cristiana – acquistano grande potere e diventano per antonomasia i finanziatori dei *deficit* degli enti locali e l'incunabolo (insieme alle altre banche pubbliche, in particolare agli istituti di credito di diritto pubblico) di intricatissimi rapporti fra credito e politica, che la legge Amato del 1990 ha tentato di sciogliere²³⁴.

Veniamo alle banche popolari. Esistono ancora. Le prime banche popolari furono fondate a Lodi nel 1864 e a Milano nel 1864-1865. Il paladino di questa categoria di banche cooperative è Luigi Luzzatti²³⁵, che prende a modello le Unioni di credito prussiane. Dal 1864 in avanti, si ha una vera e propria esplosione delle banche popolari. Il sindacatore centrale de Cesare ne conta 24, e siamo appena nel 1867. Nel 1883 operano già più di 200 banche di questa categoria. Nel 1936, all'atto dell'emanazione della legge generale bancaria, ne abbiamo 329²³⁶. E via andare. Ed oggi? Calma, di oggi parleremo quando parleremo di oggi, cioè quando accenneremo alla legislazione vigente, dato che questa categoria di banche fa ancora parte del nostro panorama creditizio. L'oggi per ora non esiste. Anche le banche popolari, come le casse, svolgono una propria funzione di raccolta dei "rivoli"; si tratta tuttavia di una categoria molto eterogenea, nella quale la "forma" mutualistica (alla quale non sempre corrisponde una "sostanza" mutualistica) non ha mai impedito l'emersione di grandi banche popolari paragonabili a tutti gli effetti, nel modo di essere e nel modo di operare, alle banche di credito commerciale non cooperative.

Meno formale è la natura mutualistica delle casse rurali e artigiane che, come vi dicevo, oggi, nel quadro del testo unico bancario, hanno assunto la nuova denominazione di banche di credito cooperativo. Questo tipo di (piccole) banche sorge negli ultimi anni del secolo XIX: la prima cassa rurale viene fondata a Loreggia, in provincia di Padova, ad opera di Leone Wollemburg²³⁷. Nel primo decennio

²³² In quel momento sono presenti 120 fra casse e monti di credito, con una rete di 1536 sportelli.

²³³ Siamo nel 1954, Giordano dell'Amore (economista bancario, 1902-1981), allora presidente dell'associazione di categoria – Acri – parlerà di "giusto provvedimento finanziario".

²³⁴ Senza riuscirci? Senza riuscirci del tutto?

²³⁵ Economista e giurista, 1841-1926, fondatore della Banca popolare di Milano, più volte Ministro, fu Presidente del Consiglio negli anni 1910-1911.

²³⁶ Che operano con 1161 sportelli.

²³⁷ Economista e politico, 1859-1932, contribuì alla diffusione della cooperazione.

del nuovo secolo sono presenti oltre 1000 casse²³⁸. Dopo una serie di interventi normativi di vario spessore, nel 1887-'88, nel 1906 e nel 1934, la disciplina delle casse, anteriormente alla riforma portata ad effetto con il testo unico del 1993, è raccolta in un apposito testo unico, praticamente coevo della legge generale bancaria, emanato nel 1937²³⁹. All'atto della riforma bancaria, operano ancora, dopo forti movimenti di concentrazione, 1.202 banche di questo tipo²⁴⁰. Come sono oggi e quale sia il loro ruolo nell'attuale struttura del sistema creditizio lo vedremo brevemente a suo tempo.

Prima di passare alle banche ordinarie, vale la pena di rammentare che già nei primi anni successivi all'unificazione nazionale trovano regolamentazione alcune categorie tradizionali di credito speciale, dove per "speciale" è da intendersi, quantomeno in prima battuta e con riferimento all'epoca nella quale ora ci muoviamo, credito finalizzato al sostegno di determinate attività economiche. Il credito speciale che da noi "matura" per primo è, per ovvi motivi di struttura sociale, il credito agrario, quello fondiario e quello edilizio, settore che sarà acceso da una fiammata di importanza negli anni Ottanta dell'Ottocento, quando, come vedremo tra breve, gli investimenti nell'edilizia, o meglio nella speculazione edilizia, innescheranno un *boom* che si risolverà in una delle più importanti crisi della storia economica del Paese. Per ora contentatevi di questo, non si può dire tutto.

Rimanda, rimanda, bisogna pur arrivare alle banche ordinarie, cioè, in specie, alle "banche mobiliari", ma è appunto di queste che ho già incominciato a parlare. Prima di procedere oltre, qui c'è da fare un ragionamento generale, che peraltro riprende un ragionamento generale che già abbiamo svolto. C'è da dire che da noi, a differenza di altre esperienze,²⁴¹ il ruolo della banca non può limitarsi a supportare, alla stregua di stampella d'appoggio, un processo produttivo già bello e maturo in grado di camminare sulle sue gambe. In Inghilterra – sia pure con tutti gli avvertimenti del primo paragrafo, ma prendiamola sempre come esempio – non c'è solo la banca; accanto alla banca funzionano i meccanismi e i luoghi di raccolta del capitale di rischio, ci sono le società per azioni²⁴² e ci sono le borse, c'è il mercato azionario e c'è il mercato obbligazionario. Tutto questo fa sì che si determini una specifica divisione del lavoro all'interno della struttura finanziaria, nella quale la banca può permettersi il lusso di svolgere il ruolo – comodo, dopotutto – di "banca commerciale pura". Attenzione, anche qui siamo nel campo delle utili o meno utili

²³⁸ Che raggiungono la punta massima nel 1917: 1909.

²³⁹ R.d. n. 1706 del 26 agosto 1937.

²⁴⁰ Si tratta di piccole banche, monocellulari, cioè a dire con un solo sportello, che all'epoca sono ancora molto vicine alla configurazione originaria di "banchina del prete", come, allora, vengono definite.

²⁴¹ Ed ecco che rientrano in ballo i Paesi arrivati per primi, e prima fra i primi l'Inghilterra

²⁴² Molte più che da noi, mi riferisco ovviamente all'epoca alla quale mi riferisco.

astrazioni; io non credo che vere banche commerciali “pure” siano mai esistite, se non nelle pagine dei libri di testo, che non sempre sono in grado di catturare la realtà vera delle cose. Se per banca commerciale pura si intende una banca che rispetti, sempre e comunque, la corrispondenza temporale fra operazioni di raccolta (a breve termine) ed operazioni d’impiego (a breve termine), una banca il cui rapporto con l’impresa sia limitato al finanziamento dei temporanei *deficit* di cassa, ritengo che una banca così, perfettamente così, sia un animale mitologico; un animale della mitologia manchesteriana²⁴³.

Posto questo avvertimento, sta di fatto però che da noi la banca è chiamata a un ruolo diverso, molto diverso; nel senso che essa non può permettersi se non un grado minimo di “purezza”; essa deve di necessità commassare depositi in una situazione in cui il risparmio è fatto, anche se non *in toto*, soprattutto di piccoli rivoli. La penuria di capitali, lo sappiamo, è una delle caratteristiche che segnano il nostro difficile esordio; ma più che la penuria vera e propria di capitali²⁴⁴, un’altra caratteristica è data dal fatto che chi ha soldi non ha nessuna intenzione di assumersi il rischio, sia per propria costituzione sociale²⁴⁵, sia perché assumersi il rischio è più rischioso quando si deve impiantare dal nulla o dal pochissimo o dal poco un’attività economica, misurandosi, com’è nel nostro caso, con merci e tecnologie di Paesi che già l’hanno impiantata e fatta maturare, che non quando invece si sia chiamati ad investire all’interno di un’economia che, o bene o male esiste, e si presume in grado di muoversi con le proprie gambe. «Come accade ai Paesi dell’America Latina ancora oggi, i capitalisti italiani, che non erano né pochi né piccoli, preferivano acquistare rendita italiana tramite intermediari stranieri, dedicandosi anche a fruttuose speculazioni e arbitraggi basati sulle differenze di quotazione della stessa rendita in Italia e a Parigi» (de Cecco).

Se le cose stanno così, e in questo quadro, la banca deve di necessità fungere da collettore di piccole risorse²⁴⁶; essa deve dare la propria disponibilità al finanziamento delle opere pubbliche ed intrecciare rapporti, più o meno stretti, con lo Stato, che, peraltro, molto spesso le è concorrente nel rastrellamento dei capitali; essa deve forzare il risparmio verso la produzione, trasformare brutalmente denaro in capitale monetario e capitale monetario in capitale operante. Da noi non c’è la borsa, dicevo. La borsa è praticamente assente nell’epoca in cui siamo in questo momento, e non ci si sarà per lunghi decenni, e non è esagerato dire per più di un secolo. All’inizio del Novecento, commentatori, operatori ed economisti lamentavano la estrema gracilità del nostro mercato obbligazionario ed azionario. La borsa

²⁴³ Manchester vi ricorda la rivoluzione industriale o no?

²⁴⁴ Anzi, forse non è del tutto corretto parlare di penuria di capitali.

²⁴⁵ Perché chi ha soldi è proprietario terriero, latifondista o proprietario di fondi a mezzadria.

²⁴⁶ Il famoso capitalista monetario collettivo, o “imbuto” se più vi aggrada, del primo capitolo.

– scrive Maffeo Pantaleoni – è poco più di un catino d'acqua (ristretta, speculativa) e basta buttarci un giornale (una notizia politica) per scatenare una tempesta. All'incirca settant'anni dopo, il ministro del Tesoro Beniamino Andreatta²⁴⁷ lamenta, grosso modo, la stessa situazione. Oggi le cose sono cambiate abbastanza; anzi molto, se paragonate alla situazione di qualche anno fa, ma non sono cambiate a sufficienza e, come testimoniano le recenti vicende, non è poi detto che siano cambiate in meglio.

Volete qualche indice molto grossolano e superficiale sul ruolo del tutto marginale che, nello sviluppo economico del nostro Paese, ha svolto la borsa ed hanno svolto, in via generale, le istituzioni finanziarie non bancarie? Basti por mente al fatto che gli *investment trust* vengono istituiti in Francia e negli Usa, se non vado errato, a cavallo fra XIX e XX secolo. Di quando è la nostra legge sui fondi comuni d'investimento? È del 1983. E la legge sulle società d'intermediazione mobiliare? È del 1991. E così via. Basti pensare che la legislazione sulle borse valori (materia riformata con il Testo unico della finanza del 1998) è solamente del 1913... e dal 1913 ha retto fino a ieri. Basti, ancora, pensare che la Consob viene istituita nel 1974 e che per lunghi anni resta un ectoplasma: una sorta di «gigante cieco», ha detto Minervini.

Oggi, dicevo, abbiamo fatto passi avanti – anche grazie al pungolo comunitario²⁴⁸ –, ma sino a poco tempo fa, fino a ieri o all'altro ieri, la nostra struttura finanziaria coincideva, gratta gratta e a ben vedere, con la banca; valeva senza dubbio l'equazione finanza = banca; valeva senza dubbio il detto “sopra la banca l'Italia ci campa, senza la banca l'Italia ci crepa”. Valeva? O vale ancor oggi? Che ci campi bene o che ci campi male, è, poi, un altro paio di maniche.

Torniamo agli anni Sessanta dell'Ottocento. Lasciamo la banca commerciale pura nei (vecchi) libri di tecnica bancaria e pensiamo alle banche *omnibus*, cioè alle banche tuttofare, pronte, se del caso, a mischiare raccolta a breve termine con investimenti a scadenza protratta, o ad assumere partecipazioni nelle imprese finanziate. Pronte soprattutto ad agire sul mercato mobiliare. La banca di credito mobiliare e la banca mista, che segnano la nostra esperienza su su sino alla riforma bancaria²⁴⁹ fanno parte di questo ceppo. Ci sono delle differenze fra l'una e l'altra? Certo che ce ne sono. Ve ne accenno, tenendo conto della nostra esperienza. Ve ne accenno due, e resto al pelo dell'acqua senza entrare nei tecnicismi del *modus operandi*. Ve ne accenno due, ma in seguito dovremo riprenderle in maniera critica.

La prima differenza consiste nella provenienza dei capitali. Difatti, mentre le banche mobiliari fanno riferimento a capitale soprattutto francese, e del resto il

²⁴⁷ Economista e politico, più volte Ministro, 1928-2007.

²⁴⁸ Leggete il volume di Ciocca sull'evoluzione della finanza italiana dal 1980 in avanti.

²⁴⁹ Vedremo che sarà meglio dire bancaria-industriale, abituiamoci sin da ora.

modello è esportato dalla Francia, le banche miste rappresentano, perlomeno all'inizio del periodo del loro trapianto nel nostro sistema (1894-95), un canale di penetrazione del capitale tedesco. D'altronde, anche lo schema interpretativo dei due tipi di banca è rispettivamente "importato" dalla Francia e dalla Germania.

La seconda differenza consiste nella diversa fortuna delle due esperienze. Nel primo caso, quello delle banche mobiliari, il tentativo di sostegno o di forzatura del processo di accumulazione fallisce con profonde ripercussioni su tutto il sistema bancario: crisi dei primi anni Novanta, scandalo della Banca Romana e riordino dell'emissione, lo vedremo. La storia della banca mista, invece, può essere suddivisa in due fasi: fisiologica l'una e patologica l'altra²⁵⁰. In una prima fase, la banca mista svolge un ruolo di positivo supporto allo sviluppo²⁵¹. Sebbene sia già evidente l'intreccio fra capitale industriale e capitale bancario, le banche per un verso e le imprese per altro verso mantengono la loro autonomia operativa e gestionale. Questo è il momento dello sviluppo trainato da un mercato in espansione e caratterizzato da alti profitti, tali da soddisfare le aspettative, più o meno legittime, sia dell'imprenditore industriale che del banchiere. Invece, quando, a partire dalla crisi del 1905-1907, ormai il mercato è saturo e si sta invertendo l'andamento del ciclo economico, il legame fra banca ed industria si stringe sino a diventare quasi osmotico. Siamo nella fase patologica. Si gettano le basi per la metamorfosi della banca alla tedesca in "banca alla tedesca all'italiana"²⁵². Ciò, detto molto in soldoni, dipende essenzialmente dal fatto che la flessione del profitto spinge banchieri ed industriali ad affrontarsi nei reciproci consigli di amministrazione disputandosi il controllo delle reciproche imprese. Il fatto che la torta dei profitti non sia più così abbondante come una volta rende divergenti o addirittura opposti (un'opposizione che comunque covava sotto la cenere) gli interessi delle due categorie di imprenditori. Ragionando all'ingrosso – molto, ma molto all'ingrosso²⁵³ – si può dire che dal canto suo il banchiere è interessato alla pronta ripartizione di profitti, il che assomiglia un po' ai "pochi, maledetti e subito"; egli è nomade per natura ed il suo sentiero economico è illuminato dalla mobilissima lanterna del saggio di interesse. Non gli interessa che l'impresa partecipata e/o finanziata, produca burro o cannoni o lacci da scarpe. L'industriale invece – a tener conto solo delle motivazioni "razionali" e "legittime" – può essere attratto da una politica affatto diversa, ispirata ad obiettivi di autofinanziamento e quindi contraria alla trasformazione di tutto il profitto in utili da distribuire agli azionisti; se le vacche sono magre non è escluso

²⁵⁰ Non esiste un vizio "ontologico" (di nascita) diceva il mio maestro Paolo Vitale, facendo rimbombare il suo vocione siciliano – ragusano, per esser precisi – nelle aule della Facoltà.

²⁵¹ Ho promesso di non far riferimento allo stereotipo trito del *take off* giolittiano, e non lo faccio.

²⁵² L'espressione è di Alberto Predieri, giurista, 1921-2001.

²⁵³ Stra-moltissimo, se si pensa alle attuali vicende e, ancora, a quelle della Cirio e della Parmalat.

che dimagriscono ulteriormente. È, dicevo sopra, il periodo delle scalate delle banche alle imprese e delle controscalate delle imprese alle banche. Nell'esperienza italiana, forse ancor più che in quella tedesca. Eppure, come vi dicevo, la Germania viene considerata la patria della banca mista ed è dato individuarvi con estrema trasparenza sia l'epoca fisiologica, sia quella patologica del rapporto-banca industria. Ma ciò, almeno in parte, dipende dal fatto che, come già vi ho accennato, la banca mista italiana ("all'italiana") si trasforma col tempo in una esasperata caricatura della banca mista alla tedesca.

Sono, come si dice, partito per la tangente. Di queste cose dovremo parlare più avanti. La storia ha un filo che non può che esser diacronico. Altrimenti che storia è? *Okay...* come vi ho detto, riprenderò queste questioni più avanti – nel terzo capitolo – e le riprenderò in maniera un po' più approfondita e critica.

La banca mobiliare. Torniamo alla banca mobiliare. Il punto di riferimento per questo tipo di banca è dato dall'esempio francese del *Crédit Mobilier* dei fratelli Péreire: alla metà del XIX secolo, l'industrializzazione francese continua «a svilupparsi entro una congiuntura internazionale favorevole e le risorse dello Ssato [vengono] impegnate in un programma di costruzioni ferroviarie e di lavori pubblici. In questo quadro [devono] essere rastrellate grandi quantità di capitale, ciò che [richiede] la fondazione di nuovi istituti finanziari e l'adozione di nuovi metodi bancari. La realizzazione più spettacolare [è] la nascita del *Crédit Mobilier* che [rastrella] denaro fra il pubblico per effettuare direttamente degli investimenti in imprese industriali e commerciali. Le banche già affermate [adottano] pratiche analoghe, che [sono] in linea con le esigenze delle nuove forme di capitalismo. [È] ormai possibile attingere ai fondi delle classi proprietarie su scala più vasta che non in passato. Si [diffonde] l'abitudine all'investimento e, col crescere della prosperità, i fondi disponibili [aumentano] in continuazione. Si [sviluppa] tutto un apparato creditizio che [fa] di Parigi il maggiore centro finanziario del continente e [sono] mobilitati dei fondi che [danno] un ulteriore impulso alla costruzione di ferrovie ed alla valorizzazione di nuove risorse in tutta Europa»²⁵⁴.

Banche di tipo mobiliare vengono già costituite in Piemonte negli anni Cinquanta, ed è proprio in Piemonte che si inaugura, con alterna fortuna, il binomio banche-ferrovie, che insieme all'altro binomio banche-(speculazione) edilizia, segna quasi per intero il primo trentennio di storia nazionale. Qualche tentativo, marginale, si registra anche nel Granducato di Toscana. Ma oramai non c'è tempo per i prodromi, veniamo agli anni successivi all'unificazione. Non pretendo di ricostruire una ragnatela intricatissima di rapporti, non ne sarei in grado, né di smarirmi in una selva selvaggia ed aspra e forte di nomi di banchieri italiani e stranieri:

²⁵⁴ Così Tom Kemp, storico inglese.

Parodi, Nigra, Rossi, Ceriana, Wonviller, Bastogi, Rothschild ecc., ecc. (eccovi un campione casuale, per quel che serve... cioè a niente). D'altronde, l'economia del nostro ragionamento non richiede un così alto sacrificio; chi volesse saperne di più, anche molto di più, può chiedermi bibliografia; c'è un volume di Alessandro Polso che tratta la materia in maniera particolareggiata; mi limito, dunque, a pochissime indicazioni di massima. Fra le banche mobiliari più attive, molte delle quali almeno inizialmente costituite con (o anche con) capitale francese, è sufficiente rammentare la Società Generale di Credito Mobiliare (sorta a Torino nel 1863, partecipata dagli stessi Pereire fino al fallimento, nel 1867, del Credito mobiliare francese, legata a doppio filo, anche sul fronte della partecipazione capitalistica, alla Banca Nazionale) e la Banca Generale, costituita a Roma nel 1871.

Insieme ad altre banche della specie – fra le quali, il torinese Banco di Sconto e Sete, la Banca di Torino, la Banca Tiberina ecc. –, il Credito Mobiliare e la Banca Generale sopravvivono all'ondata di fallimenti del 1874; se potessimo seguire la ragnatela di cui parlavo dianzi, le troveremmo sempre in prima posizione sulla breccia della finanza (soprattutto il Credito Mobiliare), soprattutto per quel che concerne l'operatività in valori mobiliari, ma le troveremmo anche, insieme alle banche sopra citate e a tante altre (fra cui la Banca Romana e il Banco di Roma, fondato nel 1880), ficcate nel piatto apparentemente ricco della speculazione edilizia.

Siamo agli inizi degli anni Ottanta, l'abolizione del corso forzoso, decretata come abbiamo visto nel 1881, diviene effettiva nel 1883²⁵⁵; sono gli anni in cui l'economia italiana è segnata da due dati di fondo: la crisi dell'agricoltura e l'inesco della febbre edilizia, sostenuta, prima, da incentivi e contributi statali per opere pubbliche da effettuarsi nella capitale, e, successivamente, nel 1885, dalla legge sul "risanamento" di Napoli. Proprio in questi anni, si assiste all'ampliamento della circolazione degli istituti di emissione, ampliamento previsto da vari decreti, ed inoltre il ministro delle Finanze Minghetti autorizza gli istituti medesimi ad ampliare la circolazione oltre i limiti previsti dalla legge, a patto che la circolazione eccedente sia coperta da riserve metalliche.

L'aumento della circolazione, il denaro a buon mercato (nel 1884 viene diminuito il tasso di sconto), una qual certa ripresa degli investimenti esteri, il "puntello" della spesa pubblica, mascherano la crisi agraria, che pure riemerge in tutta la sua portata, quando nel 1886 inizia la guerra commerciale con la Francia (che protegge grano e bestiame, ma dovuta anche al nostro ingresso, nel 1882, nella Triplice alleanza, con la Prussia e l'Austria, che ha una oggettiva connotazione antifrancese), che sfocia in una nuova tariffa doganale, nel 1887, improntata oramai chiaramente al protezionismo.

²⁵⁵ Il ripristino della convertibilità resterà poi travolto dalla crisi e dagli scandali del 1893-1894.

Il ciclo alto, trascinato dall'euforia edilizia, è ormai chiuso definitivamente, come definitivamente è chiusa l'era delle banche mobiliari. Crisi edilizia e crisi bancaria: due facce della stessa medaglia; le banche mobiliari più importanti (la Generale, il Mobiliare, la Tiberina, lo Sconto e Sete) sono salvate dalla Banca Nazionale, con ricorso al torchio (aumento della circolazione fiduciaria di 50 milioni di lire). Il Banco di Roma fa appello alle finanze vaticane, e, come sappiamo, sopravvive. La crisi culminerà, l'ho detto più volte, nel 1893-1894, quando a pochi mesi di distanza l'uno dall'altra crollano sia il Credito Mobiliare che la Banca Generale. Gli economisti cominciano a rendersi conto, in particolare Pantaleoni²⁵⁶ che scrive un saggio sulla caduta del Credito Mobiliare sul *Giornale degli Economisti*, che è necessario disporre di una rete di salvataggio, che sia maggiormente organica – e forse anche maggiormente governabile ed autonoma – di quella, pur predisposta, dalla Banca Nazionale nel Regno, intervenuta, come osserva Confalonieri, sguarnita di un piano complessivo e «con operazioni ad elevato grado di rischio a favore di imprese in difficilissime condizioni economico-finanziarie». La crisi fa da levatrice ad un nuovo ordinamento dell'emissione ed alla Banca d'Italia, lo vedremo. Come l'araba fenice, dalle ceneri della banca mobiliare, risorge la banca mista. Ed anche questo lo vedremo, seppure qualcosa abbiamo già detto di tralice.

C'è però un altro aspetto, tutto italiano, della crisi che merita d'essere ricordato e sottolineato. Un aspetto che merita d'essere sottolineato e ricordato perché ci dà il polso di un primo robusto, lasciamo perdere quelli meno robusti, esempio di intreccio malavitoso fra politica e finanza. È questa una costante della nostra storia bancaria, una sorta di piaga endemica che ogni tanto riemerge e giunge a suppurazione, come si è verificato anche in epoca non remota, con il caso Sindona²⁵⁷, con il caso Calvi²⁵⁸ e con lo scandalo della filiale di Atlanta della Banca Nazionale del Lavoro, e a Cirio e a Parmalat ecc. ecc. Non mi voglio lasciar prendere la mano, perché il caso è sì importante, ma è altrettanto noto. Sarò breve, dunque. Ve lo prometto. Si tratta, lo avete già capito, del famoso scandalo della Banca Romana.

L'antefatto e il fatto. L'antefatto sta nel fatto che la Banca Romana, in misura maggiore di altri istituti di emissione, è invischiata sino al collo nella speculazione edilizia. C'è bisogno di denaro fresco. C'è urgenza, estrema, di denaro fresco. La politica permissiva del Governo non è sufficiente, i limiti alla circolazione, si è detto, vengono ampliati, ma rimangono comunque, limiti: nodi scorsoi al collo della

²⁵⁶ Maffeo Pantaloni, economista, 1857-1924.

²⁵⁷ Michele Sindona, 1920-1986, banchiere, presidente della Banca Privata Italiana, fu avvelenato con un caffè al cianuro di potassio nel supercarcere di Voghera.

²⁵⁸ Roberto Calvi, 1920-1982, banchiere, presidente del Banco Ambrosiano, fu trovato impiccato a Londra, sotto il *Blackfriars Bridge*.

Banca Romana e del suo direttore Bernardo Tanlongo. Il commendator Tanlongo²⁵⁹, per farla davvero telegrafica, trova un *escamotage* per liberarsi dal laccio. I limiti ci sono? Non possono essere superati? Almeno non possono essere superati più di un certo limite? È semplice, basta mettere in circolazione banconote duplicandone i numeri di serie. Nemmeno le nozze di Cana o la moltiplicazione dei pani e dei pesci; a fine corsa avremo: una circolazione abusiva di 65 milioni, un buco di cassa di 20 milioni e una stampa clandestina di biglietti duplicati di circa 40 milioni.

Nel corso del 1889, quando le crisi bancarie infuriano e la Banca Nazionale, spinta dal Governo, tenta di gettare ancora di salvataggio, la Banca Romana è posta sotto inchiesta da una commissione guidata dal senatore Alvisi²⁶⁰. Le risultanze sono catastrofiche, ma il Presidente del Consiglio Francesco Crispi²⁶¹ e il ministro del Tesoro Giolitti²⁶² fanno sì che venga mantenuto il segreto; è proprio Giolitti che, non appena divenuto Presidente del Consiglio, nomina il Tanlongo senatore. Il diavolo fa le pentole senza i coperchi; lo scandalo viene alla luce grazie all'intervento di un deputato radicale, Napoleone Colajanni²⁶³. Viene svolta una nuova inchiesta (commissione Finali²⁶⁴) e questa volta la Banca Romana non riesce a parare il colpo. Si mormora con insistenza di rapporti non chiari, prestiti di favore e mercanzia del genere (ma guarda un po'!), fra la banca e esponenti del Governo. La cosa – siamo in Italia, bambine e bambini! – non è stata mai chiarita fino in fondo, ma forse è indicativo che nel 1895 lo stesso Giolitti, accusato dalla Camera di aver sottratto documenti (il *j'accuse* parte da Crispi), presenti a sua volta documenti che proverebbero i debiti contratti da Crispi con la Banca. A fine corsa, la Camera si rifiuta di incriminare Giolitti, che ad onor del vero chiede di essere rinviato all'Alta Corte²⁶⁵, e chiude, lasciandolo aperto, il caso. Ho detto che Tanlongo viene arrestato e con lui anche il cassiere della Banca Romana, tal Cesare Lazzaroni, nonché Antonio

²⁵⁹ Ma possiamo anche chiamarlo senatore, dato che Giovanni Giolitti lo ha nominato senatore appena un anno prima del suo arresto, che avverrà nel gennaio del 1893.

²⁶⁰ Giuseppe G. Alvisi, 1825-1892.

²⁶¹ 1818-1901, ex garibaldino, fra gli organizzatori della spedizione dei Mille, fu Presidente del Consiglio negli anni 1887-1891 e 1893-1896; si deve a Crispi nel 1894 una durissima repressione delle proteste operaie e lo scioglimento del partito socialista, sorto a Genova nel 1892 col nome di Partito dei lavoratori italiani.

²⁶² Giovanni Giolitti, 1842-1928, più volte Presidente del Consiglio.

²⁶³ Dietro il quale sembra ci siano, fra gli altri, economisti importanti come Maffeo Pantaleoni e Vilfredo Pareto (1848-1923).

²⁶⁴ Gaspare Finali, deputato, 1829-1928.

²⁶⁵ Oggi non ci sono più i gentiluomini di una volta... come le mezze stagioni... ma Gaetano Salvemini (storico, 1873-1957) parlava, nel 1910, di Giolitti alla stregua di «Ministro del malaffare», peraltro proprio in quel periodo o poco dopo, caduto il suo Governo nel marzo del 1896, Giolitti vede bene di trasferirsi per un certo periodo in Germania, tornerà di nuovo al Governo come Presidente del Consiglio nel 1901.

Monzilli, un funzionario responsabile del controllo delle banche di emissione. Ma anche qui c'è un fine corsa all'italiana: tutti gli imputati vengono assolti nel luglio 1894; si dice che durante l'inchiesta sia stata sottratta importante documentazione e che quindi... non è dato procedere.

Chi volesse approfondire può chiedermi bibliografia. Approfondire sarebbe divertente, perché siamo davanti ad un giallo con tutti i crismi: c'è il direttore della sede romana del Banco di Napoli, Vincenzo Cuciniello, che cerca di fuggire travestito da prete e ci scappa anche il morto. Anzi di morti ce ne scappano due: il primo è Emanuele Notarbartolo, un ex direttore del Banco di Sicilia che aveva denunciato gli abusi del suo successore e il legame malavitoso del Banco con un certo Raffaele Palizzolo, deputato, che nel 1901 sarà condannato come mandante del delitto; il secondo è un membro della commissione della Camera per il riordino bancario, Rocco De Zerbi, che, peraltro, pochi giorni prima del suo assassinio, era stato accusato di aver intascato una consistente mazzetta dalla banca. Siano nell'Ottocento, ragazze e ragazzi, fate attenzione... non è la cronaca dei giornali contemporanei!

17. *Sappiamo bene che dal letame può nascere un fiore: dalle crisi bancarie e dallo scandalo della Banca Romana nasce la Banca d'Italia.* E si badi bene, il chiacchieratissimo Giolitti contribuisce alla sua nascita. Dopo troppi tentennamenti, i miei soliti “prendi la quaglia, posa la quaglia”, siamo così giunti alla legge del 10 agosto 1893, n. 449, «*portante il riordino degli istituti di emissione*». Come già ho avvertito, anche con questa legge si rimane all'interno di un sistema di emissione pluralistico, ma si fa tuttavia un passo avanti, perché che gli istituti di emissione si riducono a tre: la Banca d'Italia e i due banche meridionali.

È la Banca d'Italia la novità vera del riordino. Essa nasce sotto forma di società per azioni; ovviamente con stretti legami, non solo di controllo – ad esempio, ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 15 della legge, la nomina del direttore generale deve essere approvata dal Governo –, rispetto al Governo e ai pubblici poteri. Pensate un po' alla stranezza della storia, ai famosi corsi e ricorsi. Molto probabilmente, nel 1893 si sceglie la forma azionaria, in quanto si ritiene che la natura privatistica, la presenza di un capitale privato, rappresenti una garanzia, un pungolo, una maggiore possibilità di controllo, oggi, diremmo di *governance*. Guardate bene che una filosofia per certi aspetti apparentabile a questa fa da sfondo alla trasformazione societaria delle banche pubbliche (casse di risparmio, istituti di credito di diritto pubblico ecc.) portata ad effetto con la legge Amato poco meno di cento anni dopo la nascita della Banca d'Italia. D'altro canto, con la riforma bancaria degli anni Trenta, e per la precisione ai sensi dell'art. 20 della legge bancaria del 1936, la Banca d'Italia «*è dichiarata Istituto di diritto pubblico*»; al suo capitale, peraltro acquisito quasi *in toto* dalle casse di risparmio alla fine

degli anni Venti, partecipano banche pubbliche o in mano pubblica²⁶⁶ e istituti di previdenza e di assicurazione. I due aspetti di questa scelta, il fatto cioè che si opti per la forma pubblicistica sia sul fronte del soggetto sia sul fronte dei partecipanti, vengono giustificati, come si legge nella norma stessa, «*ai fini della tutela del pubblico credito e della continuità di indirizzo dell'Istituto di emissione*». Ci sarà modo di tornare in argomento; tuttavia, voglio anticiparvi un'altra curiosità. Abbiamo detto che la Banca d'Italia nasce come ente privato, ma il suo ruolo specifico all'interno del sistema bancario e i suoi legami con i pubblici poteri la qualificano di fatto come un ente pubblico. Per la giurisprudenza anteriore alla legge bancaria del '36, al di là della conchiglia giuridica privatistica, essa è un soggetto pubblico; viceversa, dopo la pubblicizzazione operata dalla legge, un importante giurista, Francesco Messineo, senza farsi punto impressionare dalle dichiarazioni del legislatore, parla di "società anonima anomala". E non ha tutti i torti, perché la matrice organizzativa originaria della Banca d'Italia sopravvive nel '36, così come anche oggi sopravvive, salvo una importante riforma di fine 2005 relativa al meccanismo di nomina del Governatore, non più a tempo indeterminato, e salvo il fatto che la più volte rammentata legge Amato ha, per forza di cose, scompaginato il nucleo centrale dei partecipanti al suo capitale, sostituendo alle banche pubbliche le c.d. fondazioni bancarie, che la riforma delle banche pubbliche medesime ha partorito.

Torniamo al 1893, mettendo le mani sulla legge. Anche in questo caso mi limito ad una breve sintesi dei punti essenziali dei 31 articoli che la compongono.

L'art. 1 ci dice come e da cosa nasce la Banca d'Italia; la Banca Romana è fuori gioco, lo sappiamo, i due banche meridionali vengono confermati nel loro ruolo, lo abbiamo anticipato. E le due banche toscane e la Nazionale? La norma ci dice, appunto, che la Banca d'Italia è il frutto della fusione fra la Nazionale e le due banche toscane. Il progetto fallito trent'anni prima ora si realizza grazie a una crisi che ha sconvolto dalle fondamenta l'assetto istituzionale esistente. Ma avremo modo di vedere, e per tanti aspetti lo abbiamo già intravisto con il corso forzoso e con la legge del 1874, che questo legame fra crisi e rinnovamento legislativo è un *refrain* che accompagna l'intera evoluzione della legislazione bancaria; legame che sussiste anche nel caso del testo unico bancario (comunque sia, senz'altro nel caso della legge Amato, che scandisce la vigilia del testo unico) e che riaffiora in piena evidenza con gli odierni disastri finanziari.

L'art. 2 regola la persistente pluralità di emissione. La facoltà di emettere biglietti è concessa alla Banca d'Italia ed è confermata ai banche meridionali per un periodo di venti anni. Fino al 1913, dunque. Evidentemente la conferma ci

²⁶⁶ A partecipazione statale: le banche di interesse nazionale sorgono con la l. banc. 1936-1938.

sarà stata, ma non ho voglia di frugare nelle raccolte delle leggi e dei decreti del Regno (a che pro, poi?), perché, come ho detto, l'unificazione in capo alla Banca d'Italia avverrà nel 1926, cioè a dire trentatré anni dopo la legge di cui si parla. Ma a parte queste minuzie, l'art. 2 contiene un altro punto importante, quello che riguarda i limiti massimi di circolazione di ciascun istituto. Tralasciando una serie di problemi tecnici, basta dire (il dato è indicativo) che, anche a regime (il legislatore ci presenta uno scenario di quattordici anni), la quota di circolazione della Banca d'Italia (630 milioni) è abbondantemente superiore al doppio della circolazione complessiva dei due banche meridionali (190 milioni il Banco di Napoli e 44 milioni il Banco di Sicilia). Del resto, quando nel 1926 si arriverà al monopolio, i due banche, di fatto, non avranno nemmeno usufruito appieno della loro possibile emissione. Questi *plafond*, e in parallelo la possibilità di sfornarli, sono circondati da una serie di cautele e di controlli e si parla di un'apposita commissione parlamentare e di intervento del parlamento medesimo e così via. In particolare, la circolazione di ciascun istituto potrà eccedere i limiti solo quando l'eccedenza sia coperta «*da valuta metallica legale o da oro in verghe esistente in cassa*».

Passiamo all'art. 3 che concerne il cambio in moneta metallica dei biglietti. Si tratta di una norma che, almeno a prima vista, ha un *quid* di originale, nel senso che, da un lato, si stabilisce che il diritto di cambio in moneta metallica esiste solo in determinate città (che corrispondono a quelle di insediamento iniziale della Banca d'Italia, tenuta, ai sensi dell'art. 1, a stabilire proprie sedi ove era stabilita la Nazionale) e, dall'altro lato, si demanda ai Ministri del Tesoro e di Agricoltura, Industria e Commercio, il compito di determinare le norme per il cambio dei biglietti fino alla scadenza del corso legale.

Il successivo art. 4 ci svela questo piccolo mistero e ci dà il polso di come ancora si stia tentennando sulla strada di una circolazione cartacea fatta e compiuta. Si dice che, nei primi cinque anni di attuazione della legge, i biglietti dei tre istituti abilitati avranno corso legale solo nelle province di insediamento dei medesimi; insomma, solo in queste province bisognerà «*operarne il baratto in valuta metallica*». Ed allora si fanno ancora sentire, credo che si possa dire così, le spinte regionalistiche; questa norma, della quale è ben evidente l'impostazione che guarda al passato, è costruita a immagine e somiglianza della capacità di penetrazione sino a lì dimostrata dalle circolazioni dei banche meridionali. Da questo punto di vista, quindi, si tratterebbe di una norma dettata a tutela dei banche medesimi; di una norma che giustifica la persistenza della pluralità di emissione e che nel contempo è giustificata da tale persistenza. Questa è un'interpretazione, ma ce ne può essere un'altra. Sta di fatto che la Banca d'Italia eredita la rete di sportelli della Nazionale; rete assai più spalmata sul territorio del Regno di quanto non lo siano quelle dei banche meridionali. Secondo questa interpretazione, la legge, mentre con la mano

destra sembra sostenere la pluralità, con la mano sinistra determina²⁶⁷ la situazione di inferiorità dei due banchi rispetto alla Banca d'Italia. Ma, diciamo la verità, questi sono ragionamenti che lasciano il tempo che trovano; abbiamo già detto che la Banca d'Italia, anche nella sua primigenia configurazione non ancora compiuta di Banca Nazionale nel Regno d'Italia, ha una posizione di chiara primazia – attenuata, ma non eliminata dalla legge del 1874 – rispetto agli istituti suoi concorrenti. Questo stato di cose trova ulteriore conferma nella riforma di cui stiamo parlando.

Tralasciando poi altre norme che riguardano la riserva, il taglio dei biglietti, la fabbricazione dei medesimi e così via, soffermiamoci sull'art. 12. Questa norma è interessante perché stabilisce che cosa possono e che cosa non possono fare i nostri istituti. Lo stabilisce fornendo una lista chiusa: «*Gli istituti di emissione non possono fare operazioni diverse dalle seguenti...*». Non vi voglio annoiare più di quanto non vi abbia annoiato per ora²⁶⁸, e quindi, mi limito a un paio di parole. Si tratta di sconti e di anticipazioni²⁶⁹. Si tratta di sconti e di anticipazioni, diciamo così, di tutto riposo. Ciò posto, il nuovo ordinamento pone²⁷⁰ taluni steccati tutto sommato netti, fra attività bancaria *tout court* e attività di emissione. Comincia così a profilarsi una separazione del lavoro di estremo rilievo fra attività bancaria *tout court* e banche di emissione, ciò anche se gli istituti possono – entro certi limiti e con certe garanzie incidenti sul *quantum* di circolazione possibile – ricevere depositi in conto corrente fruttifero. Chi si accosta al fuoco si brucia! Uno degli ultimi commi dell'art. 12, memore dei recentissimi fatti legati all'intreccio banche-speculazione edilizia, stabilisce il divieto per gli istituti di porre in essere operazioni di credito fondiario.

L'art. 15 tratta di vigilanza; ne tratta parlando di “vigilanza permanente”; codesta vigilanza è affidata al Ministero dell'Agricoltura, Industria e Commercio²⁷¹. Sarà il Ministero dell'Agricoltura a stabilire i tempi e i modi, per decreto; la legge però mette un paletto: ogni due anni il ministro di Agricoltura, di concerto con quello del Tesoro²⁷², dovrà eseguire un'ispezione straordinaria. Lo scandalo della Banca Romana insegna; recita la norma: l'ispezione deve essere eseguita «*a mezzo di pubblici ufficiali, che non abbiano preso parte a precedenti ispezioni [...]. Le relazioni dopo tali ispezioni saranno riferite al Parlamento, dopo tre mesi*». Il successivo articolo prevede anche la possibilità di sospensione o revoca della facoltà di emissione. La

²⁶⁷ O forse prende atto, normativizza.

²⁶⁸ Ammesso che sia possibile, ma perché non vi siete iscritti al DAMS?

²⁶⁹ Siamo nel campo dei rapporti con i privati, perché i rapporti con i privati vengano definitivamente meno bisognerà attendere le legislazioni degli anni '20 e '30 del nuovo secolo o addirittura la revisione operata nel secondo dopoguerra.

²⁷⁰ Imponendo, all'art. 13, la liquidazione delle operazioni di natura diversa da quelle consentite.

²⁷¹ Di qui a poco queste competenze slitteranno presso il Tesoro, legge 8 agosto 1895, n. 486.

²⁷² Ad essere proprio, come dire, portati all'archeologia istituzionale, si potrebbe qui individuare un incunabolo di comitato interministeriale, ma non mi sembra il caso.

materia concernente gli istituti di emissione e la circolazione dei biglietti di banca sarà, poi, riorganizzata in testo unico nel 1910²⁷³.

Torniamo alla Banca d'Italia. Ci torniamo per dire che ai sensi dell'art. 21, questa banca nasce con un peso, con un'eredità pesante, perché essa deve fare al Tesoro le anticipazioni ordinarie e straordinarie che erano ad esso dovute dalla Nazionale, dalle due banche toscane e dalla Banca Romana. Rimanendo in tema di scomode eredità, senza beneficio di inventario peraltro, ai sensi dell'art. 25, la Banca Romana è posta in liquidazione. In sintesi, la Banca d'Italia, per quanto disposto dalle norme successive, dovrà accollarsi gli onori, ma soprattutto gli oneri di questa liquidazione.

Abbiamo visto sin qui che, in effetti, la tripartizione dell'emissione è sbilanciata: la Banca d'Italia è più di un *primus inter pares*. Questa sua posizione si solidifica con un decreto del 1895²⁷⁴ che le affida il servizio di tesoreria dello Stato.

Mi avvio velocissimamente alle conclusioni di questo paragrafo, buttando là due o tre notizie che avremo modo di approfondire successivamente. Vi ho già accennato che si apre, in concomitanza con il riordino di cui abbiamo trattato, l'era della banca mista. Per rendersi conto di quanta importanza la banca mista abbia avuto negli anni che vanno dal 1884-1895 sino al primo quinquennio del XX secolo, vi propongo un esperimento: scendete in Cripta e prendete l'annuario delle società quotate edito da Mediobanca. Nel nostro Paese, le società quotate sono poche centinaia, quindi non è un grande sforzo sfogliare il volume. Andate a guardare le date di costituzione delle grandi società ancora esistenti. Un esempio per tutti: la FIAT. Sono passati più di cento anni, il nostro Paese è cambiato in maniera arci-profonda... eppure, se avete la pazienza di fare questa indagine, un buon numero delle società oggi quotate nasce negli anni in cui siamo in questo momento immersi. Questo è il ruolo, appunto, delle banche miste: il Credito Italiano, la Banca Commerciale Italiana, il Banco di Roma (che già abbiamo incontrato in piena crisi, miracolato dalle finanze vaticane) e altre banche. Più avanti cercheremo di vedere brevemente come e quando sorgono queste banche, cercheremo di misurare l'apporto del capitale tedesco, il loro ruolo e potremmo fare qualche accenno alle industrie che sorgono e via andare. Potremo, in ogni caso, dir poco. Per ora mi limito a riprendere un discorso che ho già abbozzato circa la fase fisiologica e la fase patologica della banca mista.

Anche qui è necessario trovare uno spartiacque: questo spartiacque è rappresentato dalla crisi del 1905-1907, una crisi internazionale che come al solito rimbalza da noi; in questo scenario c'è una prima attrice: una importante banca mista, la Società Bancaria Italiana è dedita al commercio (speculazione) in cambi. Detto in soldoni, la

²⁷³ Con il r.d. del 28 aprile 1910, n. 204

²⁷⁴ Con il r.d. del 15 gennaio 1895, n. 16.

Sbi è alla vigilia del fallimento; detto in soldoni, si ripresentano tutti i requisiti per una crisi a catena. Ma la situazione istituzionale complessiva non è più quella di fine anni Ottanta del XIX secolo, caratterizzata da una confusione di ruoli fra banche di emissione e banche non di emissione. Abbiamo visto che la legge del 1893 ha tracciato una linea di confine; ora le banche di emissione non sono più banche commerciali a tutti gli effetti; anzi, diciamo, non lo sono quasi più per nulla. Questo loro “non essere” permette loro di non essere coinvolte nella crisi e di proporsi come punto di riferimento, anche se ancora la figura del prestatore di ultima istanza è solo *in fieri*, per bloccare fenomeni epidemici di trasferimento della crisi all’intero sistema.

Appunto nel 1907, quando il destino della Sbi è ormai segnato, la Banca d’Italia, chiamando a raccolta i banchi meridionali, si fa promotrice di una sorta di consorzio di fatto: essa chiede a istituzioni solide, tranquille, non dedite al commercio bancario misto (Istituto San Paolo, Monte dei Paschi, Cassa di risparmio di Milano, Banca popolare di Milano ecc.) di fornire “denaro fresco” per tamponare la crisi della Sbi. Successivamente, allorquando il pericolo di epidemia sarà scongiurato, verrà il tempo di tagliare il ramo secco: dalle ceneri della Sbi nascerà un’altra grande banca mista, la Banca Italiana di Sconto, che guadagnerà medaglie sul campo di battaglia ponendosi come testa di punta nel finanziamento dell’economia di guerra; ma anche la Bis, finita la guerra, sarà travolta da una nuova crisi. L’esperimento del consorzio di fatto²⁷⁵ si trasforma in un consorzio di diritto, istituito per decreto nel 1914: si tratta del Consorzio Sovvenzioni su Valori Industriali (Csvi). Che cosa fa questo consorzio del quale avremo modo di parlare ancora? Lo dice il nome, quello che fa. Concede sovvenzioni (soldi) e a garanzia accetta valori industriali (azioni). Un modo di sostenere le banche in un momento in cui il mercato non tira più e il valore delle azioni delle imprese partecipate decresce. Questo è il momento terminale della banca mista. Se si potesse fare la storia con i “se” (ma chi dice che non si possa?), se non ci fosse stata la guerra del 1915-’18, la banca mista sarebbe probabilmente scesa a questa fermata. Ma c’è la guerra – alla guerra come alla guerra – e per fare la guerra bisogna produrre.

Riprenderemo queste questioni nei prossimi paragrafi. Chiudo anticipandovi una sorta di fiera dell’est: il Csvi nasce come ente provvisorio nel 1914, ma viene più volte prorogato – c’è qualcosa di meno provvisorio degli enti provvisori in Italia? – e così esso partorisce nel 1922 una Sezione autonoma di credito navale²⁷⁶, che a sua volta partorisce un Istituto di liquidazioni (nel 1925), che si pone alla base della nascita dell’Istituto di Ricostruzione Industriale (nel 1933), e via andare.

²⁷⁵ La crisi del 1905-1907 e le soluzioni istituzionali che essa determina è letta da Bonelli alla stregua di una tappa di rilievo nel nostro processo capitalistico.

²⁷⁶ Rete di salvataggio dei cantieri Ansaldo che navigano in brutte acque a cagione del fallimento della Banca Italiana di Sconto.

L'evoluzione della legislazione bancaria italiana (seconda parte): le “leggi generali bancarie” del 1926 e del 1936

SOMMARIO: 18. Premessa. – 19. Dagli anni Novanta dell'Ottocento alla prima guerra mondiale. – 20. (*segue*): Le banche miste alla tedesca: la fase “fisiologica”. – 21. (*segue*): Le banche miste alla tedesca: la crisi del 1907 come inizio della “fase patologica”. – 22. Il dopoguerra: le scalate, la liquidazione della Banca italiana di sconto, il salvataggio del Banco di Roma. – 23. (*segue*): Cerchiamo di tirare le fila di quanto abbiamo detto nel precedente paragrafo (natura delle crisi, tipologia degli interventi, ruolo della Banca d'Italia). – 24. I provvedimenti del 1926: il dibattito sulla “tutela del risparmio” che li precede. – 25. (*segue*): Unificazione dell'emissione presso la Banca d'Italia e provvedimenti di tutela del risparmio (anche se ne tratto invertendo l'ordine delle due questioni). – 26. (*segue*): Rafforzamento del ruolo dello Stato quale collettore del risparmio, ristrutturazione delle casse di risparmio e concentrazione bancaria, rivalutazione della lira e “ritorno all'oro”. – 27. Verso la legge bancaria del 1936. La grande crisi del 1929 e il suo impatto. – 28. (*segue*): La nascita dell'Istituto per la ricostruzione industriale (Iri). – 29. La “legge bancaria” del 1936-1938. Alcune avvertenze sull'iter della legge; i soggetti controllati e i soggetti controllori; la pubblicizzazione della Banca d'Italia. – 30. (*segue*): Istituti di credito di diritto pubblico e banche d'interesse nazionale. – 31. (*segue*): L'autorizzazione alla costituzione, all'inizio delle operazioni e all'apertura di sportelli. – 32. (*segue*): I principali controlli. Analisi degli articoli 31, 32, 33, 35. – 33. (*segue*): L'amministrazione straordinaria e la liquidazione coatta amministrativa. – 34. (*segue*): Questioni d'ordine generale. Una legge statalista? – 35. (*segue*): L'elasticità della legge bancaria. – 36. (*segue*): L'apparato di controllo del credito. – 37. (*segue*): Un'ultima questione: la separazione del credito.

18. *Premessa*. Con le consuete ripetizioni che caratterizzano il mio modo di procedere e, in particolare, accavallandosi parzialmente, per taluni approfondimenti, alla parte finale del precedente capitolo, questo capitolo prende in considerazione il periodo che va dal 1893 al 1940. Poco meno di un cinquantennio, quindi; un lasso di tempo non breve, denso di eventi e di mutamenti profondi a carattere nazionale ed internazionale. Per quanto la storia non sopporti d'essere affettata come fosse un salame, e per quanto ogni partizione sia discutibile, è opportuno considerare i seguenti tre sottoperiodi: 1) 1893-1918; 2) 1919-1929; 3) 1930-1940. Mi auguro che queste date vi dicano qualcosa già in sé. Sappiamo che il 1893 è l'anno

di costituzione della Banca d'Italia. Nel 1918 termina la prima guerra mondiale principiata nel 1914²⁷⁷. Il 1929 è l'anno di avvio della "grande crisi", che da Wall Street si riverbera su tutte le economie occidentali e che determina, fra l'altro, una evidente interruzione degli scambi internazionali ed una conseguente "chiusura in se stesse" delle economie capitalistiche²⁷⁸, che da noi assume la forma della "autarchia". Infine, il 10 giugno 1940 il fascismo trascina il Paese nella seconda guerra mondiale.

Il primo sottoperiodo, già brevemente trattato nel capitolo precedente, riguarda gli anni della nascita, dello sviluppo e dei primi sintomi di crisi delle banche miste o banche alla tedesca; è in questi anni che prendono corpo specifici interventi della Banca d'Italia: liquidazione della Società bancaria italiana nel 1907, sostegno dell'industria siderurgica nel 1911, istituzione del Consorzio sovvenzioni su valori industriali (Csvi) nel 1914.

Nel secondo sottoperiodo, e in specie con le crisi dei primi anni Venti²⁷⁹, le banche miste subiscono una pericolosa metamorfosi da banca ad *holding*, cioè a dire a gestore di partecipazioni. La banca mista alla tedesca diventa oramai, come già accennato, "banca alla tedesca all'italiana", e, progressivamente, smarrisce la propria anima bancaria, per trasformarsi in appendice finanziaria di questo o di quel gruppo industriale, limitandosi a «lavorare il risparmio interno delle imprese»²⁸⁰. In una situazione siffatta: 1) si stringono in maniera sempre più intricata i rapporti fra banca e industria, dando corpo definitivo ad una vera e propria «mostruosa fratellanza siamese»²⁸¹; 2) i confini fra banca e industria si fanno mano a mano più incerti, in un gioco di partecipazioni incrociate – frutto di tentativi di scalata delle banche alle imprese e delle imprese alle banche – che rammenta le "scatole cinesi"; 3) si rafforza il conflitto d'interesse naturale, e per ciò ineliminabile, fra il profitto proprio della banca, *id est* il saggio d'interesse, e il profitto d'impresa.

In questa situazione, le tecniche e gli strumenti d'intervento tesi ad evitare corse agli sportelli e crisi sistemiche, che la Banca d'Italia e gli altri istituti di emissione avevano sperimentato dopotutto con successo negli anni che precedono il primo conflitto mondiale, non riescono ad evitare il fallimento della Banca italiana di sconto, erede della Società bancaria italiana, che si era grandemente sviluppata nel periodo bellico. Siamo nel 1921. Dal canto suo, il salvataggio quasi coevo del

²⁷⁷ Noi siamo entrati in guerra il 24 maggio del 1915, quando il *Piave mormorava calmo e placido al passaggio dei nostri fanti*.

²⁷⁸ Oggi diremmo una sorta di de-globalizzazione.

²⁷⁹ Trattasi di anni segnati da forti tensioni sociali che sboccano nel fascismo: la marcia su Roma è del 28 ottobre 1922.

²⁸⁰ Così Marcello de Cecco.

²⁸¹ La locuzione è di Raffaele Mattioli (1895-1973), un banchiere d'eccellenza, direttore generale e, successivamente, amministratore delegato della Banca commerciale italiana.

Banco di Roma mette a nudo come operazioni del genere, nella misura in cui gli istituti di emissione vengano trascinati più o meno consenzienti in una politica di anticipazioni e di sconti esclusivamente finalizzata al salvataggio, paghino forti prezzi in termini di autonomia e di controllo della circolazione monetaria. Va da sé che avremo modo d'intervenire in maniera un po' meno sintetica, caotica e schematica su questi avvenimenti; per ora contentatevi di qualche osservazione di massima e più abborracciata del solito.

Fra queste osservazioni, quella, or ora svolta, secondo cui la crisi delle banche miste è anche crisi del ruolo degli istituti di emissione. In breve, la riforma del 1893, che pure getta le basi per la formazione di una vera e propria banca centrale, organismo di "governo" congiunto della moneta e del credito, ora mostra apertamente la corda. In questo quadro, per rispondere ad una evidente necessità di riorganizzazione complessiva del sistema bancario, intervengono i provvedimenti legislativi del 1926: da un lato la Banca d'Italia acquista il monopolio dell'emissione²⁸², dall'altro lato appositi provvedimenti per la tutela del risparmio delineano, come già più volte indicato, un primo "statuto speciale" dell'impresa bancaria, il quale: a) deroga al diritto comune, cioè, all'epoca, al codice di commercio del 1882, che contiene poco o niente di specificamente dettato per la banca; b) fa dell'attività bancaria un'attività riservata, soggetta ad autorizzazione; c) prevede determinate regole di comportamento; d) assoggetta le banche a un sistema di vigilanza che fa capo alla Banca d'Italia; e)... ecc. ecc. Badate bene, si tratta di uno "stacco di batteria" di grande rilievo. Se è vero, come vedremo, che la legislazione del 1926, la prima "legge generale bancaria", non interviene, almeno non direttamente ed *apertis verbis*, sulle questioni relative alla banca mista; se, più esplicitamente, è vero cioè che il modello della banca mista non è "espulso" dall'ordinamento come viceversa accadrà dieci anni più tardi, è anche vero che le regole di comportamento poste dal legislatore²⁸³ accelerano oggettivamente la crisi della banca mista, in quanto si presentano in contrasto con il modo di operare sia della banca mista tradizionale sia, vieppiù, della banca mista *holding*, e gettano in tal guisa le basi per un riordino più radicale. Nel solco di questo riordino, che cammina anche nel senso della concentrazione e dello sfoltimento di un sistema caratterizzato in maniera netta da *overbanking*²⁸⁴, si collocano vuoi gli interventi della fine degli anni Venti di riassetto e riforma dell'ordinamento delle casse di risparmio, già regolate da una legge del 1888²⁸⁵, vuoi, siamo ora nel 1931, l'istituzione dell'Istituto mobiliare italiano (Imi),

²⁸² Non è mai troppo tardi!

²⁸³ In gran parte ispirate a principi di "polizia del credito" o a "buone regole di tecnica bancaria" o diremmo oggi a principi di "sana e prudente gestione".

²⁸⁴ Cioè da sovrappioppamento.

²⁸⁵ A questa legge abbiamo fatto un cenno fugace nel capitolo precedente.

che, oggettivamente, appare come rete di salvataggio ed elemento di sostituzione dei compiti sin lì svolti dalle grandi banche miste in crisi.

Ma è solo nel 1933, quando con l'istituzione dell'Istituto della ricostruzione industriale (Iri) si porta ad effetto una vera e propria riforma bancario-industriale tesa anzitutto a sgravare in maniera definitiva le banche delle partecipazioni²⁸⁶ e con la successiva legge bancaria del 1936, che il quadro ordinamentale cambia, appunto, in maniera definitiva. Il nuovo ordinamento si caratterizza, fra l'altro, per la "specializzazione del credito"²⁸⁷. Dovremo dunque occuparci della legge bancaria del 1936, che è stata abrogata solo in epoca recente dal testo unico bancario del 1993, delle sue caratteristiche essenziali, della sua *ratio*, delle sue finalità, della peculiare tecnica normativa adottata, di quanto essa abbia o non abbia o in che misura abbia risentito l'influsso del terreno politico in cui germoglia, cioè del fascismo, e della sua prima applicazione ecc.

Mi sono limitato a ripercorrere, molto grossolanamente e a colpi d'ascia, vicende delle quali vi ho parlato a più riprese; ricordate? Ora, però, bisogna andare avanti e per farlo bisogna... tornare indietro e riprendere le mosse dal 1893, anno di costituzione della Banca d'Italia²⁸⁸.

19. *Dagli anni Novanta dell'Ottocento alla prima guerra mondiale.* Si è accennato al fatto che dal 1893, costituzione della Banca d'Italia, al 1914, istituzione del Consorzio sovvenzioni su valori industriali (Csvi), scorrono anni cruciali, sia in via generale per la storia economica, sociale e politica, sia in particolare per la storia bancaria del nostro Paese. Diciamo qualcosa di più. La crisi finanziaria avviata negli ultimi anni Ottanta culmina nel 1894-1895 con il fallimento di due grandi banche mobiliari, il Credito mobiliare e la Banca generale. Si tratta di una crisi ancor più profonda, grave e devastante di quella del 1866, che coinvolge anche gli istituti di minori dimensioni, casse di risparmio e banche popolari. È il *run* dei depositi, la corsa agli sportelli, l'effetto "domino", come in un'epidemia. Si ritorna al corso forzoso, revocando i provvedimenti del 1881-1883, che almeno sul piano teorico avevano ristabilito la convertibilità della lira.

Nel precedente capitolo abbiamo trattato della legge del 1893 e dell'istituzione della Banca d'Italia, istituto che condivide l'emissione con i due banche meridionali. Abbiamo anche detto che, nel riordino dell'emissione, la Banca d'Italia assume quantomeno configurazione e ruolo di *primus inter pares*. Ciò, per tutta una serie

²⁸⁶ Da tutte le partecipazioni e non solo da quelle incagliate come vedremo meglio nel prosieguo.

²⁸⁷ Diciamo, per ora, separazione fra operatività a breve e operatività a medio e lungo termine.

²⁸⁸ So bene che cosa state pensando: so bene che il mio modo di procedere somiglia da vicino alla tela di Penelope, ma... abbiate pazienza. Si dice che ci si abitua a tutto; forse ormai vi state abituando agli andirivieni.

di motivi, relativi, tanto per rammentarvi quelli essenziali, alla differenziazione (fra di essa e i banchi meridionali) del tetto massimo della circolazione, dei limiti delle anticipazioni al Tesoro, dei limiti relativi agli impieghi in titoli di Stato o garantiti dallo Stato. Si tenga poi presente il fatto che il Tesoro autorizza la Banca d'Italia ad impiegare parte delle proprie riserve in attività estere, gettando così le basi per una più attiva politica dei cambi, che si realizza a partire già dal primo decennio del Novecento. Si tenga inoltre presente, ma già se ne è fatto cenno, che il nuovo istituto, con una legge del 1895, assume il servizio di tesoreria per conto dello Stato; è questo, com'è facile capire, un passo da non sottovalutarsi nel cammino verso la banca centrale unica; tutta questa materia giunge a maturazione prima nel 1910 con il testo unico sugli istituti di emissione e sulla circolazione dei biglietti di banca, che determina il quadro istituzionale definitivo, e, in un secondo momento, nel 1926 quando la Banca d'Italia acquisisce il monopolio dell'emissione.

Stante la gravità della crisi, la ricostruzione appare difficilissima; eppure la situazione cambia in breve volger di tempo. Prima che scada il primo decennio del nuovo secolo, quando però già si addensano le nubi di altre tempeste finanziarie, gli istituti di emissione, la Banca d'Italia in particolare, trovano un loro equilibrio e, in linea di massima, riassistono la situazione patrimoniale, acquisiscono nuovi compiti, si danno, in particolare la Banca d'Italia, rinnovate e più congrue strutture organizzative. Se la vogliamo dire in una parola, essi marcano in maniera sostanziale il confine rispetto alle banche ordinarie; in definitiva, essi costruiscono le fondamenta di una futura banca centrale, organismo di "governo" congiunto della moneta e del credito. Dunque, la Banca d'Italia nasce in un momento d'emergenza con un provvedimento che può essere considerato d'emergenza: la fusione dei tre istituti preesistenti appare una scelta obbligata per far fronte alla voragine prodotta dalla Banca Romana. Dunque, la Banca d'Italia nasce con una pesantissima eredità negativa, da accettare senza beneficio d'inventario. D'altronde, anche gli istituti meridionali versano in condizioni niente affatto solide, in special modo il Banco di Napoli, il più importante dei due, che è sorretto da interventi governativi. Questo stato di cose va tenuto ben presente per valutare le difficoltà degli anni di rodaggio e per rendersi conto dello spessore dell'opera di risanamento e consolidamento che si realizza in un arco di tempo che abbiamo detto limitato; l'opera di risanamento si precisa ed accelera a partire dai primi anni del secolo con la guida di Bonaldo Stringher²⁸⁹

²⁸⁹ Bonaldo Stringher (1854-1930). Diplomatosi all'Università di Venezia Ca' Foscari in economia, fu funzionario statistico del Ministero dell'Agricoltura e in seguito dirigente del Ministero delle Finanze. Si occupò in particolare di politica doganale; libero docente di Scienza delle finanze all'Università di Roma nel 1888; direttore generale del Tesoro dal 1893 al 1898, fu poi nominato Consigliere di Stato; fu eletto deputato nel 1900 e nominato sottosegretario al Tesoro (giugno-novembre 1900). Divenne direttore generale della Banca d'Italia nel novembre dello stesso anno.

alla Banca d'Italia: un personaggio chiave che avremo modo d'incontrare più volte.

Un ulteriore profilo merita attenzione. Si è detto che la Banca d'Italia è, in origine, società per azioni e che d'altronde tale era la forma giuridica sia della Banca nazionale nel Regno sia delle due banche di emissione toscane. Per quanto la forma non muti, con la legge del 1893 si rafforza lo spessore pubblicistico dei compiti e dell'organizzazione del nuovo istituto rispetto agli istituti predecessori. In fase di rodaggio, l'asimmetria fra forma privatistica e compiti pubblicistici si fa sentire in maniera evidente: appare inevitabile lo scontro fra il Tesoro, che si muove nel senso della subordinazione della Banca d'Italia, e la Banca medesima, che in prima battuta ritiene di potersi configurare senza sostanziali soluzioni di continuità come erede della Banca nazionale nel Regno. Alla guida della Banca d'Italia viene, appunto, posto l'ex direttore della Nazionale, Giacomo Grillo²⁹⁰. Grillo è un uomo che l'abitudine a schierarsi sul fronte degli interessi degli azionisti rende poco sensibile ai nuovi compiti affidati all'istituto e ai vincoli e ai sacrifici dell'interesse privato che le scelte di risanamento dell'emissione impongono. Viceversa, il Governo ha il coltello dalla parte del manico. In barba alla natura privatistica della Banca d'Italia, il condizionamento pubblico è più che robusto; basti considerare quanto segue: 1) le variazioni del saggio ufficiale di sconto sono sottoposte all'approvazione del Tesoro; 2) l'apertura o chiusura di sedi o succursali necessita dell'autorizzazione governativa; 3) la Banca è sottoposta a vigilanza governativa, accentrata presso il Tesoro dal 1895 in avanti; 4) un rappresentante del Governo interviene alle riunioni degli organi della Banca ed ha facoltà di sospendere le deliberazioni non conformi alla legge; 5) la nomina del direttore generale, per quanto di spettanza interna, è assoggetta ad approvazione del Governo.

In via più generale si rammenti inoltre che la Banca deve risanare i propri conti senza pesare sul bilancio dello Stato; in una situazione siffatta è difficile guadagnarsi spazi di autonomia.

La Banca d'Italia comincia appena a muovere i primissimi passi quando Grillo si dimette ed è sostituito da un personaggio di estrazione politica, Giuseppe Mar-

Socio nazionale dell'Accademia dei Lincei dal 1901. Lasciò la Banca temporaneamente per guidare il Ministero del Tesoro dal gennaio al giugno del 1919. Fu nominato Governatore della Banca d'Italia quando la carica fu istituita, nel 1928. Morì nel dicembre 1930.

²⁹⁰ Giacomo Grillo (1830-1895). Entrato come impiegato nel 1853 nella Banca Nazionale (la banca di emissione del Regno di Sardegna, con sede a Genova), divenne ben presto segretario generale e primo collaboratore del direttore generale Bombrini. Alla morte di quest'ultimo, nel 1882, gli successe alla direzione della banca (che nel frattempo aveva portato la sua sede a Roma). Fu il primo direttore generale della Banca d'Italia, dopo la nascita dell'Istituto per effetto della fusione fra la Nazionale e le due banche toscane. Rimase in carica meno di due mesi, dal gennaio al 24 febbraio 1894, giorno delle sue dimissioni.

chiori²⁹¹. Questa sostituzione dà luogo ad una tregua fra direttore generale della Banca e Tesoro, e tuttavia lo scontro si sposta all'interno della Banca medesima, fra direttore e consiglio superiore²⁹² dell'istituto. Gli azionisti privati si lagnano; se per un verso lo statuto della Banca va a detrimento della ripartizione degli utili e a favore della costituzione di riserve, per altro verso il livello stesso degli utili si colloca assai al di sotto di quello a cui erano avvezzi gli azionisti della vecchia Nazionale. Per buona giunta, gli azionisti sono chiamati a metter mano al portafoglio per rimpinguare il capitale della Banca.

È in questo clima, quantomeno di confronto “dialettico” fra direttore generale, organi amministrativi e assemblea, che prende avvio l'opera di risanamento e rafforzamento, di precisazione ed ampliamento dei compiti della Banca d'Italia e di prima determinazione dei rapporti con il Governo. Marchiori muore nel novembre del 1900; lo sostituisce una figura di grandissimo spicco, qual è quella del già citato Bonaldo Stringher, ex direttore generale del Tesoro. Il nuovo direttore generale – poi Governatore, con lo statuto del 1928 – resta in carica sino al 1930, anno della sua morte; gli succede Vincenzo Azzolini²⁹³, sotto il cui governatorato sarà emanata la legge del 1936. La trasformazione della Banca d'Italia da istituto di emissione fra gli istituti di emissione²⁹⁴ a “banca centrale” si deve in massima parte all'opera di Stringher. È Stringher che riesce a gettare le basi e a costruire una rete di rapporti banca-Stato capace di salvaguardare l'autonomia di giudizio della banca medesima: «Per me – afferma Stringher – fra Banca e Stato non può esservi dissidio. Comune deve essere l'intento di migliorare le condizioni dell'attività nazionale e rialzarne le sorti. Ma comunione d'intenti non significa menomamente rinunciare all'autonomia nostra nell'esercizio del credito entro i confini segnati dalle leggi e dagli statuti». È Stringher che, già nel periodo ora in considerazione, si fa promotore di rilevanti modificazioni dello statuto della banca, che rafforzano i poteri della direzione²⁹⁵. È Stringher che allarga i compiti e l'attenzione della banca al governo della moneta e dei cambi. È Stringher che comprende il ruolo essenziale della

²⁹¹ Giuseppe Marchiori (1847-1900). Ingegnere, volontario garibaldino nel 1866. Deputato dal 1880 al 1892, sottosegretario alle Finanze e ai Lavori Pubblici, si occupò in particolare di bonifiche e del regime delle acque. Aveva da poco assunto la presidenza della Società veneta per costruzioni pubbliche, quando, nel febbraio 1894, venne nominato direttore generale della Banca d'Italia. Morì improvvisamente nel novembre 1900.

²⁹² “Consiglio superiore”, così è denominato il consiglio di amministrazione della Banca d'Italia.

²⁹³ Vincenzo Azzolini (1881-1967). Laureato in giurisprudenza all'Università di Napoli, entrò nei ranghi del Ministero del Tesoro nel 1906; si occupò prevalentemente di rapporti finanziari con l'estero e collaborò con Stringher alla stabilizzazione della lira nel 1927. Nello stesso anno fu nominato direttore generale del Tesoro. Nel luglio 1928, divenne direttore generale della Banca d'Italia. Dopo la morte di Stringher, fu nominato Governatore dell'Istituto nel 1931 e tenne tale carica fino al 1944.

²⁹⁴ Seppure in posizione di supremazia e nell'ambito di una politica di accordi.

²⁹⁵ E vedremo che anche il già citato statuto del 1928 è opera di Stringher.

*moral suasion*²⁹⁶, come linea di condotta basata sulla autorevolezza, sulla capacità d'intessere rapporti leali con le banche e con lo Stato e sull'autonomia di giudizio. È infine Stringher che coglie con chiarezza la necessità per una banca centrale di porsi "al di fuori della mischia", come "potere neutro" e capace di vedere con occhio più lungo. Qui mi fermo. È ovvio, però, che dovremo riprendere il tema del processo di formazione della banca centrale, che costituisce uno dei principali fili rossi di queste pagine.

20. (segue): *Le banche miste alla tedesca: la fase "fisiologica"*. Prima di prendere in considerazione il settore creditizio, si rende opportuna una notazione telegrafica sullo scenario economico degli anni in rassegna. Per il periodo che va da fine secolo alla prima guerra mondiale, si parla di *golden age* del capitalismo; un'epoca segnata da una sostenutissima crescita tanto della produzione quanto, soprattutto, degli scambi commerciali; vera e propria globalizzazione, o se preferite, pre-globalizzazione. Ciò, si badi bene, non significa che questi anni non continuino ad essere segnati da turbolenze finanziarie; in realtà, si tratta di «tutt'altro che una belle époque»²⁹⁷; comunque sia, anche per l'Italia si apre una fase di sviluppo accelerato, di vero e proprio decollo (*take-off*), ed anche l'Italia incappa perlomeno in due crisi finanziarie: nel 1907 l'una, nel 1913 l'altra. In ogni caso, da fine secolo sino più o meno alla vigilia del primo conflitto mondiale, cioè a dire nel periodo giolittiano²⁹⁸, l'economia italiana è senza dubbio caratterizzata dalla ripresa della produzione, dall'emersione e dalla crescita di nuovi settori industriali trainanti²⁹⁹ e dalla relativa stabilità dei cambi³⁰⁰; è caratterizzata, infine,³⁰¹ dal ruolo d'impulso sia ai risparmi privati sia ai conti pubblici impresso dalle rimesse degli emigranti³⁰². Si affianca del resto a tutto ciò un processo di riforme amministrative e politiche che, a tener conto del contesto generale³⁰³, non va sottovalutato.

Veniamo al fronte specifico degli istituti di credito; la crisi finanziaria 1888-1895 ha fatto *tabula rasa* o quasi. Negli anni che seguono, emergono le grandi "banche miste", su modello tedesco, e, quanto meno in un primo periodo, con capitali prevalentemente tedeschi³⁰⁴. Le banche miste si pongono a sostegno dello

²⁹⁶ Cioè a dire della ricerca del consenso a vantaggio dell'uso del comando.

²⁹⁷ Così sottolinea Marcello de Cecco.

²⁹⁸ Quando Giovanni Giolitti è più volte Presidente del Consiglio.

²⁹⁹ Fra tali settori, quello elettrico, siderurgico-meccanico, cantieristico, automobilistico, ecc.

³⁰⁰ Ciò anche se siamo fuori dal sistema del *gold standard*. Ci rientriamo, temporaneamente, solo nel 1927, con la famosa "quota 90" di Mussolini, già mentovata e alla quale accenneremo di nuovo.

³⁰¹ Va da sé che l'elencazione non intende essere esaustiva.

³⁰² Quasi un milione e mezzo di persone nel decennio 1891-1900 prendono la via delle «lontane Americhe», direbbe Pinocchio, in particolare Stati Uniti e Argentina.

³⁰³ Ma al quale, purtroppo, non possiamo neppure accennare.

³⁰⁴ Attenzione però, il ruolo del capitale tedesco è una questione un po' mitizzata.

sviluppo e del decollo. È vero che anche queste nuove banche seguitano a pattinare sul ghiaccio sottile o sottilissimo, quanto e forse più delle banche mobiliari travolte dalla crisi dei primi anni Novanta; ciò nonostante, perlomeno sino alle prime avvisaglie di *défaillance* del 1905-1907, è proprio grazie al loro intervento in campo mobiliare che la borsa si rivitalizza³⁰⁵ e che affluisce alle imprese industriali il risparmio, sino a quel punto orientato ad investimenti “tiepidi” e di tutto riposo; “mattone” a parte, si ponga mente ai depositi presso le casse di risparmio ordinarie e postali e presso le banche popolari e all’acquisto di titoli di Stato. Il periodo della banca mista, attraversando una fase patologica i cui sintomi sono già avvertibili a partire dal 1907 ma che diviene man mano più evidente dopo la fine della prima guerra mondiale, si protrae³⁰⁶ sino al 1933, che è l’anno della costituzione dell’Istituto di ricostruzione industriale (Iri).

Riprendiamo una questione già affrontata: banche mobiliari e banche miste, quali sono i punti di contatto e di differenziazione delle banche miste rispetto alle banche mobiliari? Il discorso non è semplice, anche se è forte la tentazione di cavarsela con una frase ad effetto: dalle ceneri del credito mobiliare nasce la banca mista. L’araba fenice rinasce dalle proprie ceneri? C’è del vero in questa frase, ma non è sufficiente. Il discorso non è semplice, perché³⁰⁷ se i punti di contatto fra le due tipologie di esperienze bancarie non sono di poco rilievo, altrettanto può dirsi dei punti differenziazione. Tentiamo di districare la faccenda. Anzitutto è chiaro che sia le banche mobiliari sia quelle miste sono specie di un genere più ampio: quello delle banche tuttofare, *omnibus* o universali. Sono banche caratterizzate da asimmetria temporale nel rapporto raccolta-impieghi. Ma al di là di ciò, si tratta, alla fin dei conti, di un genere dai confini parecchio incerti. Si tenga presente, per esempio, il fatto che oggi si è soliti dire che con il testo unico del 1993 si è reintrodotta nel nostro ordinamento la “banca universale”, ciò in forza della previsione dell’art. 10 Tub che non esclude la possibilità per le banche di operare contestualmente sia nel breve che nel medio e lungo termine, sia nel campo strettamente bancario, collegamento della raccolta agli impieghi, sia in quello finanziario³⁰⁸. Di nuovo commistione, dunque. Oggi però, rispetto alla situazione di cento anni fa, è un altro paio di maniche, in quanto la commistione accennata può avvenire solo nel rispetto di determinati parametri, di determinate regole di comportamento; regole tese, fra altro, a garantire la solidità (adeguatezza) patrimoniale della banca, regole indirizzate ad evitare conflitti d’interesse, regole finalizzate a salvaguardare i

³⁰⁵ *Rectius*: si vitalizza.

³⁰⁶ Se vogliamo indicare una data precisa di “morte”.

³⁰⁷ A parte la minore fortuna del credito mobiliare, che praticamente lascia solo macerie senza costruire niente o poco, rispetto alla banca mista, che, invece, attraversa una prima fase fisiologica di grande importanza per il sostegno di centri nodali dello sviluppo industriale.

³⁰⁸ Ricorderete, spero, che ne abbiamo accennato nei primissimi incontri.

singoli risparmiatori e il risparmio complessivamente inteso come categoria socio-economica, regole fino ad oggi anche ispirate al c.d. “principio di separatezza” fra banca ed industria³⁰⁹, e così via.

Il rispetto di questi parametri e di queste regole è sottoposto, d'altronde, al monitoraggio continuo della vigilanza della Banca d'Italia; la vigilanza interviene sul contenimento del rischio, quale che sia la forma che il rischio possa assumere, interviene sull'assunzione di partecipazioni a valle della banca³¹⁰, interviene sulle partecipazioni a monte della banca³¹¹, interviene sull'adeguatezza della struttura organizzativa delle singole imprese bancarie, richiedendo la predisposizioni di idonee strutture di controllo interno ecc. Per tacere, poi, dei meccanismi di prevenzione e di soluzione delle crisi bancarie che sono sottratte al diritto concorsuale comune, della regolamentazione delle concentrazioni³¹², dell'esistenza di un fondo interbancario di garanzia dei depositi, della cura della trasparenza delle operazioni bancarie e finanziarie e in generale dei rapporti con la clientela e così via. Per tacere, infine, del fatto che l'azione di vigilanza svolta dagli organismi nazionali³¹³ si inserisce in un contesto di vigilanza sopranazionale ed internazionale, ispirandosi ai principi propri dell'Unione Europea ed alle regole fissate dal Comitato di Basilea. Attenzione ragazze e ragazzi, che cosa significa tutto questo? Significa che oggi va tutto bene? Tutto va bene madama la marchesa? Certamente no, lo sappiamo. Purtroppo non va bene niente. Le regole hanno dimostrato la loro inadeguatezza? La stabilità resta un mito? Il risparmio è stato falciato? Il raccordo (collaborazione) fra autorità di vigilanza nazionali ed internazionali non ha funzionato?

Avremo modo d'intervenire, seppure per cenni, su queste questioni nodali. Tuttavia attenzione ai paralleli affrettati, anche se le crisi finanziarie odierne si presentano con talune caratteristiche tipiche di tutte le vecchie crisi. Fino a che punto il ritorno alla banca universale può essersi posto alla base dei disastri attuali? O può avere contribuito ad essi? L'intreccio banca-finanza, l'esasperato ricorso alla finanza cosiddetta innovativa può essere ricondotto (anche) al ritorno alla banca universale? E se sì, in quale misura? Mettete in memoria queste domande, alla fine del volume tenteremo di abbozzare qualche risposta. Per ora, tutto ciò posto, diciamo che quando si parla di banca universale (mista) negli anni a cavallo fra Ottocento e Novecento, si parla di una cosa ben diversa rispetto alla banca universale che il testo unico del 1993 ha reintrodotto. Questo stacco³¹⁴ deve essere ben chiaro.

³⁰⁹ Principio oggi in via di superamento.

³¹⁰ Delle partecipazioni delle banche in altre imprese bancarie o finanziarie o di diversa natura.

³¹¹ Delle partecipazioni nelle banche da parte di banche, imprese finanziarie o di diversa natura.

³¹² Fusioni, incorporazioni, scissioni, cessioni di rapporti giuridici.

³¹³ *In primis* dalla Banca d'Italia.

³¹⁴ Non necessariamente iper-positivo, come si poteva supporre, ma comunque stacco.

Stando così le cose e tornando al nostro ragionamento storico, bisogna anche dire (ribadire) che il concetto astratto di “banca universale” è un concetto tendenzialmente inutile, se non per contrapposizioni manualistiche con la banca di deposito o commerciale o pura o all’inglese. In ogni modo, sia le banche mobiliari sia le banche miste sono banche universali e si caratterizzano per asimmetria temporale fra la raccolta, prevalentemente a breve termine e massimamente *sub specie* di depositi, e gli impieghi, prevalentemente a scadenza protratta e che possono assumere anche la forma di assunzione di partecipazioni più o meno temporanee o più o meno durature.

Detto ciò, avvertiamo subito (... la gentile clientela ...) che altra cosa, rispetto alla banca universale, è la banca *holding*, cioè a dire quella banca che è stabilmente collegata – vuoi come scelta strategica, vuoi come risultato degli eventi – ad uno o più gruppi industriali. È vero che le banche miste italiane divengono *holding* negli anni Venti, ma né le banche mobiliari dei decenni immediatamente post-unitari³¹⁵ né quelle miste degli anni a cavallo fra Ottocento e Novecento³¹⁶ hanno questa struttura o s’ispirano a modalità operative di questo tipo. E allora dove sta la differenza? La differenza sta, come già abbiamo ipotizzato, nella provenienza dei capitali: prevalentemente francesi nel primo caso, prevalentemente tedeschi nel secondo? La differenza sta nel modello: alla francese e alla tedesca? La differenza sta, infine, nel modo di operare? Tento di rispondere a queste domande.

Guardiamo la provenienza dei capitali. Sulla provenienza dei capitali bisogna andar cauti, più cauti di quanto non si sia fatto nelle pagine precedenti; non si tratta di un indice sicuro. È ben vero che il capitale tedesco partecipa in maniera consistente, alla costituzione della Banca commerciale italiana (Comit) nel 1894, ma è altrettanto vero che ben presto al capitale tedesco si affianca capitale italiano e francese. Il Credito Italiano (Credit) nasce nel 1895 non solo con capitali tedeschi e svizzeri, ma anche con il concorso di banchieri italiani. Le altre due banche miste, o che tali divengono nel volgere di pochi anni, e cioè il Banco di Roma e la Società bancaria milanese³¹⁷, non dispongono, almeno in origine, di apporti stranieri. Ed allora? Allora, non è o non è solo o non è soprattutto la provenienza dei capitali che fa la differenza; a sottolineare più di quel che merita questo dato si rischia di dar credito ad uno stereotipo.

Veniamo al modo di operare. Facciamoci aiutare da una serie di riflessioni tratte dal libro di Vera Zamagni, più volte richiamato. Si dicono banche miste quelle banche (despecializzate, universali) che nello stesso tempo esercitano il credito a breve e a medio e lungo termine. Sono banche che servono il cliente in tutte le

³¹⁵ Banche alla francese.

³¹⁶ Banche alla tedesca.

³¹⁷ In seguito Società bancaria italiana (Sbi).

sue necessità: “dalla culla alla bara”. Il prototipo di questa tipologia di banche è rappresentato dalle banche tedesche della seconda metà dell'Ottocento. Gli storici, hanno sottolineato il ruolo svolto dalle banche miste tedesche nello sviluppo economico della Germania: la banca mista tedesca è un caso tipico di attivazione di un fattore “sostitutivo” rispetto a un prerequisito mancante. In Germania, così come da noi³¹⁸, manca un capitalismo privato in grado di addossarsi il rischio dell'investimento industriale. La banca mista è dunque un “fattore sostitutivo” (di questa carenza) perché si pone come canale di raccolta del risparmio diffuso ammassando robusti capitali ed indirizzandoli agli investimenti industriali³¹⁹. Vera Zamagni sottolinea la differenza fra banche miste e banche mobiliari sia dal lato della raccolta che da quello degli impieghi: dal lato della raccolta, la banca mista cura la sua rete territoriale in funzione dell'allargamento del bacino di risparmio, e questa è una novità di rilievo rispetto alle banche mobiliari; dal lato degli impieghi, l'attenzione al normale lavoro bancario³²⁰ si accompagna agli affari finanziari o è addirittura prevalente. Ciò posto, va ribadito che la banca mista è una banca e non una *holding* industriale. La banca mista non ha come primo obiettivo quello dell'acquisizione di partecipazioni nelle imprese, né quello di gestire strategicamente le partecipazioni acquisite. Ciò non toglie che la banca mista contribuisca alla creazione e al consolidamento delle imprese in vari modi, e in particolare ponendosi alla testa di un sindacato di collocamento delle azioni e riservandosi una quota di azioni strategica (al di là della quantità), che le permette, tramite la presenza nel consiglio di amministrazione dell'impresa, di vincere o quantomeno di attenuare le “asimmetrie informative”. Si pensi, poi, al finanziamento a medio e lungo termine, tramite varie forme di erogazione, compreso lo “scoperto di conto”. Inoltre non di rado, ed anche questa è una specificità di rilievo, la banca affronta e risolve le crisi d'impresa. In aggiunta a tutto ciò, la banca mista svolge di regola un'altra serie di funzioni, come ad esempio quella di prestare fidejussioni presso altre banche meno propense al rischio.

Chiarito nei limiti del possibile il modo di operare della banca mista nella fase del periodo giolittiano, guardiamo un po' più da vicino le banche miste italiane. Andiamo avanti come al solito: come i gamberi. Ritorniamo indietro, agli anni 1894-1895. Bene. C'è chi muore, Banco di Genova e Banca generale, e c'è chi nasce. *C'est la vie*. Il 1894 e il 1895 sono, rispettivamente, gli anni della nascita di due grandi banche nazionali, la Comit ed il Credit, le vicende delle quali accompagnano nel bene e nel male la storia bancaria italiana sino alla riforma del 1936 ed oltre. Assai oltre. Fino ai nostri giorni, possiamo dire.

³¹⁸ Ricordate le osservazioni svolte a suo tempo sui Paesi arrivati in ritardo?

³¹⁹ La funzione di “capitalista monetario collettivo” o di “imbuto” della quale abbiamo già parlato.

³²⁰ All'esercizio del credito commerciale.

La Comit è fondata a Milano da un consorzio di banche tedesche, austriache e svizzere; la partecipazione italiana è all'inizio marginale e si accresce in un secondo tempo; successivamente al capitale tedesco e a quello italiano si affiancano capitali francesi che assumono un ruolo sempre più preponderante, in parallelo al progressivo disimpegno tedesco ed alla concentrazione degli affari sulle piazze di Parigi e di Londra. La Comit si afferma come uno dei protagonisti del decollo, muovendosi nel campo tipico della "banca mista": fondazione di nuove imprese, soprattutto nei settori elettrico e chimico, sostegno alla siderurgia, in particolare alla Terni³²¹, alla cantieristica, alle imprese armatoriali ecc., tramite assunzione di partecipazioni, organizzazione di sindacati di collocamento, erogazione di finanziamenti a lungo termine ecc.

Il Credit nasce dallo smobilizzo e dalla trasformazione della Banca di Genova, portata ad effetto tramite accordi fra vari banchieri milanesi, torinesi, tedeschi e svizzeri, mentre fallisce il tentativo di assorbire la Banca generale, che sappiamo in liquidazione. Il rodaggio è difficile e richiede iniezioni di capitale, apportato sia da banchieri e capitalisti italiani sia da banche francesi, belghe e svizzere. Al pari della Comit, il Credit affianca al lavoro bancario ordinario quello tipico di banca mista, partecipando alla costituzione di società ed assumendo partecipazioni in imprese elettriche, chimiche, metallurgiche e meccaniche. Fin qui le due banche più importanti.

Dalla fusione fra il Banco Sconto e Sete di Torino e una banca milanese, nasce, nel 1896, un'altra banca mista, la Società Bancaria Milanese, che nel 1904 assume la denominazione di Società Bancaria Italiana (Sbi), in seguito "salvata" e poi "risorta" come Banca italiana di sconto (Bis) ed infine liquidata, come vedremo, nel 1921. Questa banca si caratterizza da subito per l'assunzione di partecipazioni e l'intervento in una vasta gamma di settori industriali: metallurgico-meccanico, tessile, zuccheriero, edilizio, immobiliare. Come già accennato e come vedremo meglio, la Sbi, anche a causa di dubbie attività speculative, resta travolta dalla crisi finanziaria del 1907.

³²¹ Il 10 marzo 1884 viene stipulato l'atto costitutivo della "Società degli Alti Forni, Fonderie e Acciaierie di Terni" dando origine ad uno dei maggiori complessi produttivi del Paese, agli albori della civiltà industriale italiana. La società, a carattere privato, ma, legata allo Stato da finanziamenti e commesse, è realizzata soprattutto per la produzione di corazze di acciaio per la Marina militare italiana. La scelta di Terni quale sede del primo complesso siderurgico italiano deriva dall'esistenza di impianti industriali già attivi, dalla possibilità di reperire manodopera qualificata, dalla sua strategica posizione geografica e dalla grande quantità di forza idraulica potenzialmente disponibile. Nel 1899, la produzione di acciaio della società costituisce il 50 % di quella nazionale. L'impresa, che nel 1922 assume la denominazione di «Terni-Società per l'Industria e l'Elettricità», diviene un complesso per produzioni siderurgiche, meccaniche, energetiche, chimiche e minerarie. Oggi la Terni fa parte del gruppo Thyssen Krupp, tristemente famoso per una vera e propria strage di lavoratori. Contentatevi di queste notizie che possono essere approfondite con la lettura di un ottimo libro di Franco Bonelli degli anni Settanta.

Un posto a sé merita il Banco di Roma³²², che non nasce come banca mista, ma lo diventa successivamente. Il Banco è fondato nel 1880 e all'inizio il suo impegno è tutto assorbito dai settori caratteristici dell'epoca, cioè dal finanziamento di servizi e infrastrutture; solo dopo la crisi di fine anni Ottanta inizio Novanta, il Banco comincia a dimostrare interesse per le iniziative industriali. Nel periodo giolittiano il Banco allarga la propria attività soprattutto all'estero e la sua espansione è poi connessa alla guerra di Libia. Banco di Roma e, soprattutto, Società bancaria italiana sono gli anelli deboli del "sistema" delle banche miste.

21. (segue): *Le banche miste alla tedesca: la crisi del 1907 come inizio della "fase patologica"*. Seguiamo: entriamo nel nuovo secolo. Sul piano delle economie europee, il periodo 1901-1902 è segnato da una breve fase di recessione; in questo torno di tempo, l'intervento della Banca d'Italia si caratterizza nel senso di fornire liquidità al sistema. Viceversa, nel 1903 si assiste ad una rapida ripresa dell'economia e ad una costante crescita del Pil che si protrae sino al 1908. Nel 1904 prosegue la straordinaria crescita del mercato di borsa; la liquidità del sistema bancario, sostenuta da una politica espansiva della Banca d'Italia, porta l'indice dei titoli a livelli eccezionali. Nel periodo 1904-1906, su questa base, si realizza una trasformazione profonda del mercato, con una rapida espansione dei titoli dei settori nuovi³²³ che guadagnano punti su quelli tradizionali³²⁴, e all'interno della quale emerge il ruolo determinante delle grandi banche miste. Permettetemi di far riferimento, anche se in maniera un po' estemporanea, a taluni dati relativi al numero totale delle società per azioni operanti nel nostro Paese nel periodo 1897-1913 e al numero delle società quotate, sempre relativamente allo stesso periodo, presso la Borsa di Milano. Guardiamo il numero totale delle società per azioni, la crescita è vertiginosa: nel 1897 sono 618, nel 1900 sono 848, nel 1903 sono 1024, nel 1907 sono 2.229, nel 1910 sono 2.576 e nel 1913 sono 3.069. Le società quotate (Borsa di Milano) che sono appena 30 nel 1897 raggiungono la punta massima di 169 nel 1907 e 1908 per poi scendere negli anni successivi e risalire infine a 168 nel 1913. I dati, come si dice, parlano da sé: è più che evidente che siamo in un periodo di crescita, forse senza intoppi perlomeno fino al 1907. Però, ovviamente, c'è il rovescio della medaglia. La politica espansiva delle banche miste contribuisce al diffondersi di operazioni speculative al rialzo. Nel 1905-1906, in concomitanza con sintomi di crisi sul piano internazionale, il progressivo disimpegno degli istituti di maggiori dimensioni (Credit, Comit) lascia

³²² Attenzione: non confondete, come spesso accade, fra Banca Romana e Banco di Roma.

³²³ In particolare, il settore elettrico e quello siderurgico.

³²⁴ In particolare, i settori, bancario, tessile e ferroviario.

il cerino acceso in mano agli operatori di dimensione più modesta, determinandone il crollo, come nel caso della Sbi³²⁵.

Detto in breve, è lo stesso Stringher che vuole il salvataggio della Sbi nell'intento evidente di evitare una crisi sistemica suscettibile di riverberarsi sugli stessi istituti di emissione: 1893 *docet*. Il salvataggio avviene attraverso un consorzio "di fatto", cioè a dire un consorzio non istituito per legge; è la stessa Banca d'Italia che lo promuove e che lo sostiene tramite operazioni di risconto, ma al quale essa non partecipa direttamente. Del consorzio fanno parte oltre alle banche miste solide (come il Credit e la Comit) anche banche non miste, come il Monte dei Paschi di Siena, la Cassa di Risparmio di Milano³²⁶, il San Paolo di Torino, la Banca popolare di Milano ecc. Iniezioni di denaro fresco nei confronti della Sbi tranquillizzano il sistema. Calmate le acque, la Sbi ritrova una sua collocazione, accordandosi dapprima con una banca francese ed in un secondo momento fondendosi con una banca italiana e dando vita ad un nuovo istituto: la Banca italiana di sconto (Bis), che più avanti rincontreremo.

L'esperimento consortile del 1907, ripreso nel 1911 allorché la Banca d'Italia s'impegna nel sostegno della siderurgia, viene riproposto, sotto forma istituzionale, nel 1914, quando, con un decreto del dicembre, è costituito il Consorzio sovvenzioni su valori industriali (Csvi). Almeno in origine, il Csvi ha il compito di sostenere il mercato dei valori mobiliari e gli istituti in esso più impegnati in vista del conflitto. Avremo modo di ritornare sul Consorzio, che nasce come ente temporaneo ma, tramite successive proroghe, rimane in vita sino al 1935, quando diventa una sezione autonoma dell'Istituto mobiliare italiano (Imi) sorto nel 1931. Per ora basti dire che, al momento dell'entrata in guerra, i sintomi di deterioramento del rapporto banca-industria cominciano a farsi più che evidenti. La guerra³²⁷ attenua o quantomeno maschera la crisi, che tuttavia riesplode in maniera pesante a conflitto concluso.

22. *Il dopoguerra: le scalate, la liquidazione della Banca italiana di sconto, il salvataggio del Banco di Roma*. Vi ho accennato alle difficoltà di questo periodo: riconversione economica³²⁸ e relevantissime tensioni sociali³²⁹, in particolare connesse al forte incremento della disoccupazione, dovuto, appunto, alla ristrutturazione

³²⁵ Ripetiamo un concetto già espresso alla fine del secondo capitolo: il salvataggio della Sbi durante la crisi del 1907 mette alla prova le capacità d'intervento della Banca d'Italia e rappresenta una vera e propria tappa dello sviluppo istituzionale della nostra economia. Su queste vicende ha scritto, in un bellissimo libro dei primi anni Settanta del secolo scorso, Franco Bonelli.

³²⁶ Successivamente Cassa di risparmio delle province lombarde (Cariplo).

³²⁷ Pensatela come una sorta di flebo, un'iniezione di domanda.

³²⁸ Il passaggio da un'economia di guerra ad un'economia di pace.

³²⁹ Avrete sentito parlare, spero, di "biennio rosso" (1919-1920) e di occupazioni delle fabbriche.

razione dei principali settori industriali. In questo contesto riesplode in maniera pesante e aggravata la crisi della banca mista, l'intreccio banche-industria si fa mano a mano più innaturale ed intricato con i tentativi di scalata delle industrie alle banche, cosicché le misure d'intervento e di sostegno della Banca d'Italia e degli altri istituti di emissione si dimostrano non più sufficienti o, quantomeno, riescono solo a fatica ad evitare *crack* generalizzati, pagando di converso cari prezzi per quanto riguarda il ruolo e l'autonomia di scelta, in particolare dal lato del controllo della moneta e degli istituti di emissione. Parliamo di scalate, avvertendo subito che è una matassa molto difficile da sbrogliare anche se avessimo il tempo di farlo.

Per prima cosa conviene ricordare che le grandi banche miste italiane sono quattro: Comit, Credit, Banco di Roma e Banca Italiana di sconto (Bis). Quattro grandi banche che costituiscono «un quadrunvirato bancario onnipotente»³³⁰. Nel 1918 l'attivo di bilancio di questi quattro istituti è pari al 21,9 per cento del totale del sistema bancario; su tale quota complessiva, la Comit incide per il 7,7, il Credit per il 6,2, il Banco di Roma per il 2,1 e la Banca italiana di sconto per il 5,9 per cento. Questi semplici dati, ci forniscono le coordinate di fondo e, per così dire, servono a “perimetrare”³³¹ il nostro racconto, breve ed incompleto.

Focalizziamo l'attenzione sulla Banca italiana di sconto, che sarà la prima, ma anche l'unica, a cadere; è un istituto particolarmente legato al gruppo Ansaldo dei fratelli Perrone³³², imprenditori genovesi; l'intreccio Ansaldo-Bis è un esempio sintomatico di «mostruosa fratellanza siamese»; è un intreccio forte; già nei primi anni di guerra, l'Ansaldo possiede il 40 per cento del capitale della Bis³³³; è un intreccio che dà l'illusione di poter disporre di risorse finanziarie illimitate e capaci di sostenere anche i più ambiziosi progetti di espansione. Nei primi mesi del 1918, quando il conflitto è ancora in corso, l'Ansaldo-Bis tenta la scalata della Banca commerciale italiana, che è legata alle acciaierie Terni. Contemporaneamente, i Perrone lanciano la scalata alla Fiat, mentre, da parte sua, la Fiat, che partecipa all'Ilva, si allea con il finanziere piemontese Riccardo Gualino e parte a sua volta all'assalto del Credit. C'è da far venir le vertigini; ma guardate che quelle accennate sono solo alcune mosse e contromosse di un gioco molto più esteso di Risiko³³⁴

³³⁰ Così Ernesto Cianci, storico già docente all'Università di Roma nel suo libro “La nascita dello Stato imprenditore in Italia” (1977), ripubblicato nel 2009.

³³¹ Brutto neologismo, del quale vi sconsiglio l'uso.

³³² La società Ansaldo sorge a Genova nel 1853 anche per iniziativa di Cavour. Dapprima orientata al settore ferroviario, successivamente opera nella produzione navale. La società cresce esponenzialmente grazie alla guerra, tanto che nel 1918 conta parecchie migliaia di dipendenti e decine di stabilimenti.

³³³ Del resto, i fratelli Perrone hanno contribuito alla costituzione della Bis medesima.

³³⁴ Giorgio Mori, storico fiorentino, parla di “guerre parallele”.

e che lo scenario è assai più complesso e coinvolge un numero ben più grande di attori, di settori industriali, finanziari e bancari.

Il primo *round* si conclude con una sorta di tregua: la costituzione del “cartello bancario” stipulato nel corso del 1918 anche grazie alla mediazione del Governo; un accordo che ha lo scopo di limitare la concorrenza fra i quattro maggiori istituti, ma che non reggerà alla nuova ondata di “guerre parallele” del 1920³³⁵. Le “guerre parallele” partoriscono una nuova realtà istituzionale sulla quale è opportuno spendere qualche parola; mi riferisco ai “consorzi” che talune banche miste costituiscono al proprio fianco appositamente per il collocamento³³⁶ delle loro azioni. Il primo esempio è quello della Comit che costituisce il Consorzio mobiliare finanziario (Comifin); è poi la volta del Credit, che, siamo nel 1920, costituisce la Compagnia finanziaria nazionale (Cofina). Qual è e quale sarà, anche negli anni a venire e prima della liquidazione definitiva delle banche miste, lo scopo di questi consorzi? Per i nostri limitati obiettivi, basti dire che i sottoscrittori delle azioni dei consorzi sono prevalentemente gli amministratori delle banche medesime, oppure imprese o banche collegate alle banche medesime; uno strumento buono a tuttofare, per intessere e nascondere legami pericolosi, incroci perversi e finanziamenti occulti. Insomma, detta molto in soldoni, si tratta – o si tratta anche – di un *escamotage* per aggirare il divieto di acquisto delle proprie azioni contenuto nel codice di commercio³³⁷.

La Bis, lo abbiamo visto or ora, non ha un proprio consorzio ed è la prima a cadere nel dicembre del 1921; anche il Banco di Roma, non ha un proprio consorzio, e viene ripescato per i capelli, nel 1922-1923. La Bis fallisce³³⁸ e il Banco di Roma, viceversa, viene salvato. Tenendo conto degli studi storici su questi due eventi si ha l'impressione che siano stati usati due pesi e due misure. Non c'è dubbio che l'esposizione della Bis nei confronti dell'Ansaldo è amplissima; ma se Atene piange, Sparta non ride, nel senso che anche la situazione del Banco di Roma non è affatto rosea. Nel marzo del 1922, l'indebitamento del Banco, che già è oggetto di cospicui ritiri di depositi, presso la Banca d'Italia ha oltrepassato i 1200 milioni di lire. A fine novembre 1921 la Banca d'Italia si fa promotrice di un consorzio di salvataggio³³⁹ della Bis, alla quale vengono “iniettati” 600 milioni di lire, che subito si rivelano però insufficienti, cosicché, posta anche la indisponibilità a nuovi interventi da parte della Comit e del Credit, sembra non restare che la strada della liquidazione, anche se la Sconto riuscirà a rimborsare il cento per cento dei depositi. *Ergo*, vista col senno del poi, una strada che appare forse troppo drastica. Ben in

³³⁵ Sia detto fra parentesi, questa è la radice prima dell'Associazione bancaria italiana (Abi).

³³⁶ Ma forse il termine “sostegno” rende meglio l'idea.

³³⁷ Cfr. ora l'art. 2357 c.c.

³³⁸ La Bis viene posta in liquidazione; la liquidazione è effettuata dalla Banca nazionale di credito, istituto appositamente costituito nel maggio 1922.

³³⁹ Chiamando a sé Comit, Credit e lo stesso Banco di Roma.

altro modo si dipana la vicenda del Banco di Roma, per quanto il punto di partenza non sia dissimile da quello della Bis³⁴⁰. Forse anche in contrasto con la personale convinzione di Stringher, la Banca d'Italia mantiene aperti i cordoni della borsa, cioè a dire, l'accesso alle operazioni di sconto; successivamente, a fine 1922³⁴¹, si avvia un'operazione di salvataggio tramite la costituzione di una finanziaria *ad hoc*, la Società Finanziaria Industriale (Sfi). Alla Sfi sono conferite le partecipazioni dell'istituto, cosicché anche il Banco di Roma ha il proprio "consorzio". A fine corsa, il controllo della banca viene assunto da un *pool* bancario costituito dalla Comit, dal Credit e dalla Banca nazionale di credito. L'operazione di salvataggio comporta il sostenimento di perdite forse più elevate di quelle rivenienti dalla liquidazione della Sconto e impone un allargamento consistente della circolazione che può non essere estraneo alla fiammata inflazionistica che si verifica a partire dal 1924. Come già abbiamo accennato all'inizio del precedente capitolo, si può presumere che sulle due scelte diverse – liquidazione della Sconto, salvataggio del Banco di Roma – pesino differenti fattori sia a carattere economico sia a carattere politico. Quelli a carattere economico sono facilmente intuibili: se il sistema può sopportare una grande crisi, quella della Sconto, non è detto che ne possa sopportare due, quella della Sconto e quella del Banco di Roma. I fattori a carattere politico sono più complessi e più difficili da indagare. Il legame fra Banco di Roma e Vaticano gioca senz'altro un suo ruolo. Probabilmente la disponibilità della Banca d'Italia è frutto anche di pressioni politiche. D'altronde è ben ovvio che il regime fascista non voglia iniziare proprio con un *crack* bancario. A tener conto, poi, del protrarsi negli anni dell'operazione di salvataggio, si potrebbe, come già accennato, forse anche tirare in ballo il fatto che il Governo fascista sta preparando la soluzione della "questione romana" (con i già richiamati Patti lateranensi), ma, a ben vedere, un'ipotesi del genere, finisce per contrastare con altri dati della politica fascista, quale, ad esempio, quello dell'avversione del regime per le banche cooperative cattoliche.

23. (segue): *Cerchiamo di tirare le fila di quanto abbiamo detto nel precedente paragrafo (natura delle crisi, tipologia degli interventi, ruolo della Banca d'Italia)*. Come si è visto or ora, la guerra non è ancora terminata e la crisi della banca mista riesplode; riesplode e, con le scalate, la banca mista subisce una profonda metamorfosi in peggio. Ritengo che le poche notizie che vi ho fornito nel precedente paragrafo siano sufficienti a dare un quadro d'insieme della crisi post-bellica, per quanto stilizzato; all'interno di tale quadro conviene però mettere in luce tre punti essenziali, relativi: a) alla natura delle crisi; b) alla tipologia degli interventi; c) al ruolo della Banca d'Italia.

³⁴⁰ Peraltro il Banco si era appesantito con un ampliamento delle filiali in Italia e all'estero.

³⁴¹ Il Governo Mussolini è appena insediato.

Per quanto concerne la natura delle crisi, sebbene esse rappresentino con chiarezza la trasformazione-consunzione di un determinato modello di finanziamento, bisogna tener presente che non si tratta di crisi a carattere solo o prevalentemente bancario o finanziario. Proporzioni a parte, la crisi e la liquidazione della Bis del 1921 è per taluni aspetti diversa dalla crisi e dalla liquidazione, avvenuta nel 1907, della sua antenata (la Sbi), perché è soprattutto il riflesso della crisi del gruppo Ansaldo, cioè di una crisi che ha radici industriali. Questo per dire, dunque, che siamo davanti a crisi a natura forse prevalentemente industriale. La difficile ristrutturazione economica post-bellica, le “lotte parallele” fra gruppi, le esasperate tendenze egemoniche che in larga parte sono patrimonio comune di tutti gli imprenditori ormai “orfani” del sostegno dell’economia di guerra, o in un parola la evidente “immaturità” capitalistica del Paese, forzano e distorcono il modello di finanziamento e di accumulazione basato sulla banca mista “alla tedesca”. La banca diventa per un verso territorio di conquista diretta e, per altro verso, strumento per la conquista di altri “territori”. Sentiamo, per riassumere, che cosa ha da dirci Pasquale Saraceno³⁴², all’epoca giovane professore alla Bocconi, poi alla Banca commerciale italiana e da lì all’Iri, artefice insieme ad Alberto Beneduce³⁴³ e a Donato Menichella³⁴⁴, che sarà Governatore della Banca d’Italia nel secondo dopoguerra, della legge bancaria del 1936. È Saraceno che parla, dunque: «Le banche del tempo erano [...] si può dire bloccate dalla necessità di tenere in vita il gruppo di grandi imprese del cui comando non potevano liberarsi; esse quindi non erano più banche, sia pure miste, ma capogruppo di complessi di industrie; erano cioè, nella nomenclatura di oggi, degli enti di gestione aventi il privilegio di alimentare con il denaro dei depositanti il settore industriale da esse controllato».

Veniamo agli interventi. Per quanto concerne gli interventi, basti accennare al fatto che la tipologia *vintage* 1907 è apparentabile a quella *vintage* 1921. C’è però una differenza essenziale, che va al di là delle proporzioni, ma ovviamente dipende anche dalle proporzioni delle due crisi, e che insiste soprattutto sulla sostanzialmente diversa organizzazione dei rapporti banca-industria / industria-banca. Tale

³⁴² Pasquale Saraceno (1903-1991), economista, docente all’Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano e in quella di Venezia.

³⁴³ Alberto Beneduce (1877-1944).

³⁴⁴ Donato Menichella (1896-1984). Dopo la laurea presso l’Istituto di Scienze Sociali Cesare Alfieri di Firenze, venne assunto nel 1920 all’Istituto nazionale per i cambi con l’estero. Nel luglio 1921 entrò nei ruoli della Banca d’Italia dove si occupò delle pratiche relative alla liquidazione della Bis. Nell’ottobre 1924 passò alla Banca Nazionale di Credito: lì diresse gli uffici di liquidazione della Bis fino al 1929, in seguito la rappresentanza di Roma. Nel 1931 divenne direttore generale della Sfi, holding del gruppo Credito Italiano. Direttore di entrambe le sezioni dell’Iri nel 1933, direttore generale dall’agosto 1934, si dimise nel novembre 1943. Nel dopoguerra fu direttore generale della Banca d’Italia dall’aprile 1946. Dal maggio 1947, data in cui Einaudi divenne Ministro, esercitò le funzioni di Governatore. Fu nominato Governatore nell’agosto 1948; le sue dimissioni ebbero effetto nell’agosto 1960.

differenza sconto, poi, il fatto, ovviamente non secondario, che non solo più o meno contemporaneamente ci si trova ad agire perlomeno sue due fronti aperti, quello della Sconto e quello del Banco di Roma, ma che si chiama a partecipare al consorzio tramite cui si tenta il salvataggio della Sconto lo stesso Banco di Roma, il quale, per così dire, fa la fine dei pifferai di montagna, che andarono per suonare e viceversa furono suonati. Sempre rispetto agli interventi, conviene porsi la seguente domanda: qual è il ruolo del Csvi nel corso della crisi post-bellica? Il Csvi, lo sappiamo, sorge nel 1914 ed inizia ad operare pochi mesi prima del nostro ingresso in guerra. Il Csvi nasce come istituto provvisorio, svolge funzione di una “una sorta di rete di sicurezza per gli istituti di credito”, si finanzia presso le banche di emissione, di fatto è gestito dalla Banca d’Italia ed è presieduto da Stringher. «Nel giro di pochi anni, al progetto primitivo se ne venne a sovrapporre un altro: fare cioè del Csvi un ente di rifinanziamento per le imprese industriali, una seconda linea di credito una volta esaurite le possibilità del credito ordinario. Si trattava di una costruzione assolutamente originale che procedeva nel senso di segmentare il mercato del credito in aree specializzate, in parte come si era già fatto in età giolittiana per il credito agrario. In realtà la creazione del Csvi va vista come conseguenza del dibattito che nel 1911 e 1913 interessò economisti e banchieri, sulle forme del finanziamento alle attività industriali. Di fronte alla constatazione di serie difficoltà e strozzature nell’offerta di finanziamento industriale, molte erano state le proposte di riforma del mercato finanziario, nessuna attuata, né attuabile in tempi brevi. La risposta degli organi politici fu, nell’emergenza della guerra, di allargare la sfera di intervento della banca di emissione, ponendo però una nuova istituzione a schermo di un coinvolgimento diretto dell’istituto, e dando al suo direttore la possibilità di vagliare le richieste di finanziamento. Il ricordo del disastro del 1893 suggerì questa misura di ingegneria che permetteva di separare nel bilancio della Banca la gestione ordinaria degli interventi a favore delle imprese industriali»³⁴⁵. Il Csvi, dunque, svolge il ruolo di una sorta di speciale “sportello”. Ma il Consorzio appare subito dotato di sette vite e si dimostra in grado di passare, mano a mano, da un’esigenza “temporanea” ad un’altra. L’importanza del Csvi in periodo bellico è, dopotutto, limitata. A guerra finita, il Csvi interviene sia nella liquidazione della Sconto sia nel salvataggio del Banco di Roma. Proprio la liquidazione della Bis rappresenta *l’occasione* per una ulteriore proroga del Csvi stabilita con un apposito decreto del marzo 1922. Si tenga presente che il provvedimento in questione istituisce un Sezione speciale autonoma presso il Csvi medesimo, che svolge un ruolo anche nel rifinanziamento degli immobilizzi e delle perdite del Banco di Roma. La Sezione è priva di personalità giuridica, è sprovvista di una

³⁴⁵ Così Alessandro Polsi.

propria specifica organizzazione e si avvale per lo svolgimento dei propri compiti di un ufficio della Banca d'Italia. La Sezione può effettuare operazioni di credito in aggiunta alle sovvenzioni cui è autorizzato il Csvi, procurandosi liquidità tramite risconto presso gli istituti di emissione entro un tetto massimo fissato dal decreto. La Sezione speciale autonoma del Csvi ha vita breve: già all'inizio del 1924 le è ingiunto di non porre in essere nuove operazioni; successivamente, un decreto del novembre 1926 ne prevede la liquidazione, disponendone il passaggio di attività e passività all'Istituto di liquidazione, nuovo ente istituito appunto col decreto in parola.

Passiamo al terzo profilo, quello del ruolo della Banca d'Italia. Come oramai sappiamo, la tripartizione dell'emissione resta vigente sino al 1926; sta di fatto però che, soprattutto negli anni della guerra, il ruolo della Banca d'Italia si amplia fortemente sia sul terreno del credito sia su quello del controllo della moneta. Alla guerra come alla guerra: se nel corso del conflitto la Banca d'Italia non può non tener allentati i cordoni della borsa, altra è la situazione nella temperie della crisi post-bellica. La Banca d'Italia è³⁴⁶ fra Scilla e Cariddi: fra la necessità impellente di evitare sempre più probabili catastrofi bancario-industriali e la necessità, altrettanto impellente, di non "spuntare" il proprio ruolo di "prestatore di ultima istanza" ed i propri strumenti d'intervento (anticipazioni e risconti) in un uso "a pioggia" o, in ogni modo, in un uso non rigorosamente vagliato. Sapersi muovere in questi pelaghi insidiosi significa salvaguardare la capacità di governo della moneta e l'autonomia medesima dell'istituto. Ora io non sono in grado di dirvi sino a che punto le critiche rivolte all'epoca da taluni ambienti bancari ai comportamenti della Banca d'Italia, alla tendenza a fornire in ogni caso liquidità trovandosi poi costretta a stop improvvisi, abbiano o non abbiano fondamento; certo è che in ogni caso bisogna perlomeno tener conto del livello di non-organizzazione a sistema del credito, il che aggrava non poco la difficoltà d'intervento e la conoscibilità delle reali situazioni di chi fa ricorso al prestatore di ultima istanza. Ora io non sono in grado nemmeno di dirvi se la fiammata inflazionistica ed il peggioramento del cambio manifestatosi nel corso degli anni 1924-1925 dipenda, o dipenda principalmente, o per quanta parte dipenda dal salvataggio del Banco di Roma che senza dubbio può aver contribuito ad una perdita di controllo sulla circolazione monetaria. Sono questi gli anni di un dibattito serrato fra Banca d'Italia e Governo, meglio fra Stringher e Alberto De Stefani, ministro del Tesoro fino al 1925³⁴⁷. Sta di fatto che il ministro De Stefani, liberista convinto e fautore di una politica di rigore finanziario, spinge affinché la Banca d'Italia adotti scelte di tipo deflattivo finalizzate *in primis* al controllo della

³⁴⁶ Ed anche gli altri istituti sono, sebbene il loro ruolo vada affievolendosi progressivamente fino a diventare un lumicino o a spengersi del tutto nel periodo antecedente alla scelta del 1926.

³⁴⁷ Alberto De Stefani (1879-1969).

circolazione monetaria ed arriva persino a chiedere le dimissioni di Stringher. In ogni modo, credo che si possa affermare con un certo grado di tranquillità che, se per un verso le crisi post-belliche non interrompano – forse, anzi accelerino – il processo di costituzione della “banca centrale”, per altro verso esse finiscono per indebolire il ruolo della Banca d'Italia medesima mettendo in forse le sue stesse capacità di tenere sotto controllo il “sistema” creditizio. Ciò posto, la legislazione bancaria⁵⁴⁸ va ovviamente letta non solo dal punto di vista della riorganizzazione del sistema bancario “ordinario”, ma anche dal punto di vista più ampio della ridefinizione e precisazione del ruolo e dei compiti della banca centrale.

Prima di chiudere il paragrafo è opportuno che vi fornisca ulteriori “informazioni” sul periodo ora in rassegna. Ho accennato al fatto che già nei primi anni del secondo decennio del secolo, quando cominciano ad evidenziarsi i limiti di una struttura finanziaria baricentrata⁵⁴⁹ in maniera esclusiva sulla banca mista, si apre un largo dibattito sulla necessità di una maggiore articolazione, anche per settori specializzati, della struttura creditizia del Paese. È indicativo in tal senso che nel primo congresso delle società anonime che si tiene a Torino nel giugno 1911, hanno largo spazio i temi che oggi chiameremmo della “ristrutturazione finanziaria delle imprese”: si lamenta, infatti, il calo delle emissioni azionarie ed obbligazionarie e la inadeguatezza del capitale bancario a fronte delle necessità finanziarie delle imprese. In quella sede è ripresa l'idea, che già circola nel Paese soprattutto ad opera degli ambienti cotonieri, di costituire istituti di credito industriali specializzati, a carattere settoriale o generale, sul tipo degli istituti di credito fondiario⁵⁵⁰. La proposta viene discussa a lungo sulle pagine della rivista dell'Associazione⁵⁵¹; il dibattito, nel quale intervengono fra l'altro economisti del calibro di Einaudi, Cabiati e Pantaleoni⁵⁵², non ha sbocchi concreti, ma resta chiaramente indicativo di come le premesse per la separazione del credito affondino radici anche in epoca antecedente agli anni Venti-Trenta. Il dibattito non ha sbocchi concreti? Così ho detto? Non è del tutto vero. Non è del tutto vero in quanto, anche se il riferimento è ad epoca più tarda, bisogna tener presente l'istituzione del Crediop e quella dell'Icipu.

Il Consorzio di credito per opere di pubblica utilità (Crediop) è istituito con un decreto del settembre 1919; si tratta di un istituto di credito a lungo termine, quin-

⁵⁴⁸ Già quella del 1926 e massimamente quella emanata dieci anni più tardi.

⁵⁴⁹ Eccovi un altro neologismo da non usare.

⁵⁵⁰ Il credito fondiario trova una propria sistemazione con il testo unico approvato con un decreto del 1905, mentre un decreto del 1922 è invece dettato ad approvazione del testo unico sul credito agrario.

⁵⁵¹ *Rivista delle società commerciali*, annate 1911 e 1912.

⁵⁵² Maffeo Pantaleoni (1857-1924), professore di Economia politica alle Università di Napoli, Pavia e Roma,

di specializzato, a capitale pubblico³⁵³, che recepisce i fondi tramite collocamento di obbligazioni in particolare presso gli enti, come ad esempio le casse di risparmio, che per legge sono tenuti ad impiegare il proprio patrimonio in titoli di Stato o garantiti dallo Stato.

Sullo stesso modello, nasce nel maggio del 1924 l'Istituto di credito per le imprese di pubblica utilità (Icipu), anch'esso a capitale pubblico³⁵⁴. Anche l'Icipu, come il Crediop, rappresenta il tentativo di sviluppare il mercato obbligazionario, finalizzato all'alleggerimento del ruolo delle banche coinvolte in pesanti immobilizzazioni soprattutto nelle imprese elettriche.

Questi due istituti sono esempi dei c.d. "enti Beneduce", un modo nuovo, quello della impresa-ente pubblico³⁵⁵, di articolazione del rapporto Stato-economia. Ed eccoci davanti ad un nome, ad un personaggio, Alberto Beneduce, che peraltro abbiamo già citato poco sopra, ma che incontreremo a più riprese, non fosse altro perché a lui si deve – in particolare ma non solo – l'istituzione dell'Imi e dell'Iri, di cui sarà presidente dal 1933 al 1939, e la legge bancaria del 1936. Chi è Beneduce? Su questo poderoso funzionario pubblico sono stati versati fiumi d'inchiostro; io debbo limitarmi a poche parole, banali. Alberto Beneduce, 1877-1994, è uno statistico che inizia la propria carriera pubblica come collaboratore di Francesco Saverio Nitti³⁵⁶, deputato socialriformista nel periodo 1919-1924, ministro del Lavoro nel periodo 1921-1922, promotore – oltre, come già accennato, del Crediop e dell'Icipu, dell'Ina (1912), dell'Opera nazionale combattenti (1917), dell'Imi (1931) e dell'Iri (1933), del quale, come detto or ora, è presidente sino al 1939³⁵⁷.

24. *I provvedimenti del 1926: il dibattito sulla "tutela del risparmio" che li precede.* I provvedimenti del 1926, che possono essere considerati la prima legge generale bancaria, sono intitolati alla «tutela del risparmio». Il tema della tutela del risparmio, è facile intuirlo, segna una delle chiavi di volta degli sviluppi della legislazione bancaria; in epoca a noi più vicina, tale principio trova maturazione nell'art. 47

³⁵³ Con forte partecipazione della Cassa depositi e prestiti e dell'Ina.

³⁵⁴ Oltre alla Cassa depositi e prestiti e all'Ina, partecipano all'Icipu numerose casse di risparmio.

³⁵⁵ Mi auguro che conosciate la classica distinzione fra impresa-organo e impresa-ente pubblico. O no? Dice il saggio: fidarsi è bene, ma non fidarsi è meglio. Bene, diciamone dunque in maniera molto schematica. L'impresa-*organo* è uno strumento utilizzato dalle autorità pubbliche (Stato, Regioni, Comuni) per gestire servizi d'interesse generale; pur essendo sfornite di personalità giuridica, esse godono di una certa autonomia operativa e gestionale, senza dubbio più ampia di quella attribuita in genere agli organismi della ordinaria struttura burocratica. Viceversa, nel caso dell'impresa-*ente* lo Stato crea un ente, fornito di personalità giuridica di diritto pubblico, cui attribuisce la gestione di un'attività d'impresa in regime di diritto privato.

³⁵⁶ Francesco Saverio Nitti (1868-1953). Presidente del Consiglio dei Ministri del Regno d'Italia dal 23 giugno 1919 al 15 giugno 1920, più volte ministro.

³⁵⁷ Ma ovviamente non è solo questa la carica importante ricoperta da Beneduce.

Cost., norma che, ed anche a questo abbiamo accennato³⁵⁸, inserisce fra i compiti della Repubblica quello di incoraggiare e tutelare il risparmio in tutte le sue forme affiancandolo a quello di disciplinare, coordinare e controllare l'esercizio del credito. I provvedimenti del 1926, il cui *focus* è appunto sulla tutela del risparmio, rappresentano lo sbocco di un dibattito che si dipana perlomeno a far tempo dai primi anni del secolo. Ripercorriamone *velociter* le linee di fondo. «Si lasciano senza difesa i depositanti che non possono esercitare alcun controllo e alcun privilegio sulle riserve delle banche che pur si alimentano coi loro depositi; perciò si videro e si vedranno portar via di nuovo con periodiche razzie i loro risparmi». Siamo nel 1902 e sono parole di Cesare Vivante, notissimo giurista³⁵⁹, che testimoniano dell'esistenza di un dibattito, che si arricchisce ed articola a misura che si appalesa la crisi della banca mista. La questione della tutela dei depositanti delle banche è affrontata, del resto, già alla metà degli anni Novanta del XIX secolo da una apposita commissione, presieduta giust'appunto da Vivante, ed istituita per elaborare proposte di riforma del regime delle società commerciali.

Facciamo un passo indietro per leggere l'art. 177, co. 1, codice di commercio del 1882: «*Le società che hanno per principale oggetto l'esercizio del credito devono depositare presso il tribunale di commercio, nei primi otto giorni di ogni mese, la loro situazione riferibile al mese precedente, esposta secondo il modello stabilito con regio decreto e certificata conforme alla verità con dichiarazione sottoscritta almeno da un amministratore e da un sindaco*». Che cosa fa questa norma? Questa norma recepisce, con qualche aggiustamento, il sistema di pubblicità introdotto nel 1869, quando si era liquidata l'esperienza del Sindacato governativo sulle società e sugli istituti di credito³⁶⁰. Niente di nuovo, dunque. La scarsa consistenza della disciplina speciale contenuta nel codice del 1882 s'inserisce nel quadro della liberalizzazione delle società per azioni e in accomandita per azioni³⁶¹ – sino a quel momento sottoposte ad autorizzazione e vigilanza governativa – e riflette la diffusa convinzione che nessuno meglio dei diretti interessati possa tutelare le ragioni dei depositanti. È inutile dire che i sopravvenuti fallimenti bancari forniscono argomentazioni solide per rivedere tale principio, quantomeno nella sua formulazione più rigidamente aderente ai canoni della dottrina liberale. Appunto con questo spirito, la commissione Vivante propone che, in caso di liquidazione della banca, scatti un privilegio legale a favore dei depositanti sugli ultimi tre decimi del capitale; un primo passo che, come quelli successivi, resterà praticamente

³⁵⁸ Nell'introduzione al corso.

³⁵⁹ Cesare Vivante (1855-1944). Laureato in giurisprudenza presso l'Università di Padova, fu docente presso diverse università italiane, quali Roma, Parma e Bologna.

³⁶⁰ Esperienza della quale abbiamo parlato a suo tempo.

³⁶¹ Il passaggio, come già accennato, nel codice 1882 dal sistema di autorizzazione di derivazione francese (*code de commerce* 1808), proprio del codice di commercio 1865, all'omologazione.

lettera morta, ma che è indice di una progressiva sensibilizzazione che prepara il terreno alla riforma del 1926.

La questione della tutela dei depositi viene ripresa nel 1908 in uno schema di disegno di legge, presentato dal Ministro di Agricoltura, Industria e Commercio e recante «*provvedimenti per la riforma degli ordinamenti del credito*». Lo schema, che peraltro anticipa talune scelte del 1926, è modellato sulla normativa delle casse di risparmio, mettendo così in luce come tale normativa svolga, almeno in parte, il ruolo di «apripista» per la legislazione generale bancaria. Tutte le banche dedite alla raccolta di depositi devono costituire una sezione autonoma con gestione separata sulle cui attività i creditori-depositanti vantano privilegio, le norme di gestione della sezione autonoma devono uniformarsi a quelle stabilite per le casse di risparmio dalla legge n. 5564/1888. In particolare: a) sconti e anticipazioni non possono superare il terzo dei capitali disponibili; b) gli utili vanno destinati per nove decimi alla formazione di una «*massa di rispetto*», commisurata al decimo dell'ammontare complessivo dei depositi raccolti, da investirsi in titoli emessi o garantiti dallo Stato o in cartelle fondiarie.

Nel 1913, nel quadro della presentazione di un progetto di riordino dei servizi del Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio, è proposta l'estensione di alcune norme sulle casse di risparmio alle società commerciali bancarie, allorché la raccolta superi il triplo dell'ammontare del capitale e delle riserve. Se quest'ammontare scende sotto il decimo dei «*depositi a risparmio*» (spetta ad un regolamento il compito di stabilire che cosa debba intendersi con questa locuzione) due terzi degli utili vanno destinati a riserva, pena la liquidazione della società.

Questo progetto viene ripreso nel 1918 dal Ministro dell'Industria, Commercio e Commercio. In particolare, questa nuova proposta prevede il divieto di omologare gli atti costitutivi, gli statuti e le modificazioni statutarie «*concernenti società di credito che si propongono di raccogliere depositi [...], se a tali atti non viene unito un certificato del Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio che attesti la regolarità legale e tecnica dell'ordinamento statutario di tali servizi*». Siamo davanti ad una sorta di regime autorizzativo surrettizio.

Di autorizzazione vera e propria si parla in una proposta di legge presa in considerazione dalla Camera nel 1920: 1) sono assoggettati ad autorizzazione tutti gli «*enti pubblici e privati che intendano esercitare il commercio del credito e dei depositi*»; 2) l'autorizzazione, estesa anche all'apertura di nuove sedi e succursali, può essere revocata in ogni momento e deve essere rinnovata anno per anno; 3) la vigilanza spetta al Ministero del Tesoro di concerto con quello di Agricoltura, Industria e Commercio che esercitano tali funzioni tramite propri delegati costituiti in «*Corpo speciale per la vigilanza bancaria*»; 4) gli istituti di credito devono mantenere un capitale non inferiore al decimo dei «*depositi accettati a risparmio*» (sono intesi come tali anche «*quei conti correnti [...]* la cui media giornaliera di depositi in un

trimestre è superiore a lire 50.000»); 5) è prospettata la possibilità d'intervenire sui tassi bancari, quasi ad estendere per via normativa il metodo di regolazione della concorrenza di cui al primo accordo bancario stipulato nel 1918 fra le quattro grandi banche miste; 6) si interviene, infine, in materia di limitazione degli affidamenti, affrontando così la questione della diversificazione del rischio.

Tali innovazioni cadono nella proposta di riforma elaborata, sempre nel 1920, da un'apposita commissione ministeriale, che, ricalcando Vivante, si limita a prevedere l'istituzione di un privilegio per i depositi a risparmio, stavolta individuati in base alla remunerazione.

Come abbiamo visto, gli anni che vanno dal 1920 al 1926 sono anni di accelerazione della crisi della banca mista; sebbene non se ne discuta più in sede parlamentare³⁶², è gioco forza che il problema del risanamento bancario resti al centro del dibattito e venga affrontato in una massa notevole di studi, alcuni dei quali hanno vera e propria forma di progetto di legge. Cercando di tirare le fila, mi sembra si possa ritenere che le proposte, i progetti e gli studi ecc. siano uniti da uno stesso equivoco: la ricerca, talora affannosa, di parametri di distinzione, nel coacervo di fondi raccolti a vario titolo dalle istituzioni bancarie, di che cosa debba intendersi per "risparmio", e quindi quali forma di raccolta siano meritevoli di "tutela" e quali viceversa non lo siano. Nel dibattito non si rinuncia completamente al principio liberale dell'autodifesa degli interessi, ma si sottolinea il fatto che i cosiddetti "depositanti minuti" non sono in grado di difendersi da soli³⁶³ e che il legislatore deve salvaguardare la fiducia da essi concessa alle istituzioni bancarie. All'interno di una *querelle* di questo tipo, che in parte può essere intesa come il frutto dei primi sintomi di "despecializzazione" fra casse di risparmio e banche (per lo meno fra casse e banche non miste di piccole o medie dimensioni), si fa uso di varie espressioni letterali³⁶⁴ tutte ricalcate dalla legislazione sulle casse. Nel 1913, commentando il progetto cui abbiamo accennato sopra, Luigi Einaudi taglia la testa al toro ed afferma che, per il sistema bancario, «risparmio è qualunque forma che sia in attesa di stabile impiego». In argomento, restano di estremo interesse le pagine scritte nel 1925 da Alfredo De Gregorio. Nota l'illustre giurista: «Si parla della necessità di proteggere i depositi bancari; altri parlano, con un'apparente maggiore specificazione, di tutela dovuta ai "depositi a risparmio" o ai "piccoli depositanti". Ma basta fermarsi un momento su questa stessa terminologia per accorgersi come operi in tutti un senso di speciale giustificatissima commiserazione verso i più modesti e

³⁶² Salvo l'interessamento della Commissione per la riforma del codice di commercio, nominata nel 1919 e ancora una volta presieduta da Vivante.

³⁶³ Sia detto per inciso: l'ideologia della "educazione del risparmiatore" sembra germogliare proprio in quest'arco di tempo.

³⁶⁴ Depositi a risparmio, depositi fiduciari, depositi raccolti a titolo di risparmio ecc.

i più inesperti risparmiatori; ma come ne esca anche fuori una confusa e spesso errata indicazione di rimedi che si applicherebbero a soggetti diversi di quelli che si vorrebbe favorire. E questo accade perché la categoria o le categorie dei depositi bancari comprendono una quantità di rapporti di situazioni economiche assai diverse anche se ne è stata o ne è facile l'assunzione sotto una unica figura giuridica». E continua: «se poi anche si potesse, ricorrendo a vari parametri (denominazione, limitazione delle somme ammesse a deposito, facoltà di prelievo, remunerazione ecc.) stabilire delle norme per isolare i depositi a risparmio, il problema sarebbe aggirato ma non risolto: poiché le eventuali limitazioni legislative restringerebbero formalmente la categoria dei depositi bancari a risparmio, molti dei quali passerebbero o resterebbero nelle altre categorie dei creditori o dei depositanti in conto corrente o dei corrispondenti debitori».

Ho detto sin qui che prima del 1926 le proposte di cui vi ho dato conto restano lettera morta. Non è del tutto vero, ma quasi, in quanto, ad essere pignoli, in aggiunta all'introduzione dell'autorizzazione per le filiali di banche estere cui accennerò tra breve, c'è anche da tener conto del fatto che nel 1919 viene costituito un apposito Consiglio del credito – che rappresenta per così dire un incunabolo di un organismo di vigilanza o di supervisione – al quale partecipano rappresentanti dei tre istituti di emissione, delle varie categorie di istituti bancari, funzionari ministeriali e cinque esperti in materie economiche che però è soppresso all'inizio del 1923. Ci sarebbe, infine, da tener conto degli interventi legislativi sulle casse di risparmio, tesi alla riorganizzazione di questo comparto, ma ne accenneremo dopo aver parlato della legge del 1926.

25. (segue): *Unificazione dell'emissione presso la Banca d'Italia e provvedimenti di tutela del risparmio (anche se ne tratto invertendo l'ordine delle due questioni)*. Ed eccoci alla legislazione del 1926, emanata dopo che la Banca d'Italia ha acquisito il monopolio dell'emissione³⁶⁵. La legislazione in parola si articola nei seguenti due provvedimenti: r.d.l. 7 settembre 1926, n. 1511, recante «*provvedimenti per la tutela del risparmio*» e r.d.l. 6 novembre 1926, n. 1830, contenente «*norme regolamentari*», che, però, in realtà è tutt'altro che un mero regolamento di esecuzione, come subito sottolineano i commentatori. Questi interventi normativi³⁶⁶ pongono una serie di limitazioni, di vincoli e di controlli alla libertà di azione delle imprese bancarie. Imprese che, come sappiamo, sino a questo momento sono regolate dal diritto comune, cioè, come sappiamo, dal codice di commercio del 1882. In via generale si può dire che con il 1926 si delinea un primo “statuto speciale” dell'attività bancaria, che rappresenta la radice della legislazione contemporanea. Quando affronteremo

³⁶⁵ Acquisizione della quale tratteremo un po' più avanti.

³⁶⁶ Alla stesura del primo decreto partecipano fra gli altri Stringher e Beneduce.

il testo unico oggi vigente avrete modo di capacitarvi dello spessore forte dei legami fra ieri ed oggi. Vedremo che nel testo unico bancario del 1993, se c'è parecchio di nuovo³⁶⁷ c'è anche qualcosa di antico, come ho già avuto modo di osservare.

Vediamo, innanzitutto, il campo di applicazione dei provvedimenti del 1926. A chi sono diretti? Il decreto n. 1511 ci dice che la nuova disciplina concerne le «*banche raccoglitrici di depositi*». Questa locuzione, è, almeno apparentemente, limitativa; essa viene, però, sostituita dal decreto n. 1830 con quella, di fatto assai più ampia o dilatabile, di «*aziende di credito*», che reggerà sino alle soglie del testo unico del 1993, cioè a dire per l'intero periodo (quasi un sessantennio) di vigenza della legge del 1936, allorché il d.lgs. 14 dicembre 1992, n. 481, emanato per recepire la seconda direttiva europea di coordinamento delle legislazioni bancarie, userà la locuzione di derivazione comunitaria «*ente creditizio*»; subito dopo il testo unico del 1993 parlerà *sic et simpliciter* di «*banche*». In definitiva, nel 1926 restano esclusi dalla nuova disciplina gli istituti di credito agrario, tutti gli enti o istituti che per leggi speciali operano sotto la vigilanza del Ministero dell'Economia nazionale, nonché le casse di risparmio ed i monti di pietà. Si tratta però di un'esclusione *sui generis*. A parte il fatto che le casse e i monti hanno già una propria legislazione specifica, un proprio statuto speciale, che in gran parte tracima nei nuovi provvedimenti generali, il decreto n. 1830³⁶⁸ stabilisce l'applicazione generalizzata delle norme che di fatto costituiscono il nocciolo duro dell'intervento. Cioè, come vedremo subito, delle norme in materia di costituzione, fusione, limite di fido e comunicazione delle situazioni contabili e dei bilanci.

Passando dal campo d'applicazione al dispositivo, bisogna per prima cosa tener conto dell'autorizzazione: l'attività bancaria diventa, proprio a partire da questo momento, una "attività riservata". Ecco il primo, e forse il più evidente ed importante, *fil rouge*. L'autorizzazione riguarda tre diverse fattispecie. La prima è data dall'inizio delle operazioni bancarie³⁶⁹. La seconda concerne l'apertura di sedi e filiali³⁷⁰. La terza fattispecie, infine, è quella dei procedimenti di fusione fra banche; è questo il tema importantissimo delle concentrazioni bancarie.

Un altro filo di rilievo è quello del capitale minimo iniziale: per la prima volta, nel 1926, si fissano i limiti minimi di capitale per le banche di nuova costituzione, diversificati a seconda della forma giuridica prescelta e dell'ambito geografico di attività. La calibratura sulla forma giuridica non rappresenta forse una novità eclatante rispetto al diritto comune, bisogna tuttavia notare che il campo di ap-

³⁶⁷ In palese sintonia con uno scenario nazionale, sopranazionale (mi riferisco all'Europa) ed internazionale ovviamente non raffrontabile a quello degli anni Venti e Trenta.

³⁶⁸ È il decreto che contiene il "regolamento".

³⁶⁹ L'autorizzazione alla costituzione dell'impresa si aggungerà con la legislazione del 1936.

³⁷⁰ *En passant* vi rammento, ma già ne ho fatto cenno, che tale autorizzazione è prevista già dal 1919 – r.d.l. 4 settembre, n. 1620 – per le banche estere che intendano operare nel Regno.

plicazione si estende alle ditte individuali e alle società di persone, equiparate in tutto e per tutto alle «*società per azioni di credito ordinario*». I limiti minimi di capitale sono, dunque, stabiliti *ex lege*; vedremo che con la riforma del 1936 spetterà all'organo di vigilanza, in prima battuta all'Ispettorato del credito³⁷¹ e in seguito alla Banca d'Italia, il compito di stabilire autonomamente³⁷² «*l'ammontare del capitale o del fondo di dotazione minimo cui dovrà essere subordinata la costituzione di nuove aziende esercenti il credito*». Anticipando talune osservazioni sulla situazione attuale, disciplinata dal testo unico bancario, è opportuno ricordare che oggi, stando alla lettera dell'art. 14 Tub, rientra tra i compiti della Banca d'Italia, in sede di «*autorizzazione dell'attività bancaria*», quello di determinare l'ammontare minimo richiesto di capitale, diversificato a seconda che si tratti di banche senza aggettivi e di banche popolari, da un lato, e di banche di credito cooperativo³⁷³, dall'altro. Rispetto a questo argomento è evidente la parabola: seppure in un quadro d'assieme iper-diverso, nel 1993, per aspetti non secondari, si ritorna al punto di partenza. Specificamente in questa materia, ma non solo in essa, con il testo unico oggi vigente, l'organo di vigilanza perde discrezionalità rispetto alla legge del 1936 e, per così dire, si torna alla situazione *quo ante*³⁷⁴, cioè, appunto, a quella del 1926 o in ogni modo³⁷⁵ ad una situazione per certi tratti apparentabile a quella del 1926.

Le autorizzazioni di cui ho parlato or ora, quelle del 1926, sono rilasciate dal Ministero delle Finanze, che agisce di concerto con quello dell'Economia nazionale³⁷⁶, sentito il parere della Banca d'Italia, che come sappiamo è divenuta, pochi mesi prima, istituto unico di emissione. Anche qui una puntata in avanti: forzando la mano si può dire che siamo al cospetto di un primo embrione di “comitato interministeriale”, cioè di un organo collegiale composto da vari ministri; in realtà, il Comitato dei Ministri sarà introdotto nel 1936, mentre il Comitato interministeriale del credito e del risparmio (Cicr), ancora oggi esistente, è istituito nel 1947 alla stregua di erede del Comitato dei Ministri, abolito qualche anno prima all'interno della defascistizzazione delle strutture pubbliche.

Tutte le banche che raccolgono depositi³⁷⁷ sono iscritte in un apposito albo, tenuto dal Ministero delle Finanze e sono obbligate a comunicare alla Banca d'Italia

³⁷¹ Del quale parleremo a suo tempo.

³⁷² Alla stregua peraltro di “facoltà” e non di “dovere”.

³⁷³ Ex casse rurali e artigiane.

³⁷⁴ Caratterizzata da un più ampio grado di “certezza del diritto”.

³⁷⁵ Forse è meglio non esagerare con i corsi e i ricorsi della storia.

³⁷⁶ Non vi voglio confondere... ma tenete presente che le denominazione dei ministeri economici nel nostro Paese sono sempre state e sono ancora oggi ballerine. Certo, è più semplice cambiare i nomi che le cose.

³⁷⁷ La locuzione è abbastanza vasta per abbracciare in sostanza tutte le banche.

le situazioni contabili e i bilanci annuali. L'albo è una novità³⁷⁸, mentre la vigilanza informativa, unitamente a quella ispettiva, tutto sommato ha radici ottocentesche, come ben sappiamo. Va notato, però, che ora la vigilanza ispettiva è imputata con chiarezza alla Banca d'Italia: «*Le aziende di credito sono obbligate ad esibire ai funzionari dell'Istituto di emissione [...] tutti gli atti e i documenti che verranno richiesti dai funzionari stessi nell'esercizio delle loro attribuzioni*». Ha scritto Alessandro Polisi: «L'attribuzione della vigilanza alla Banca d'Italia fu alla fine l'opzione su cui si schierarono il mondo bancario italiano e l'Abi, molto più timorosi di un controllo burocratico, troppo lontano dalla realtà operativa degli istituti [...]. Cambiava la prospettiva rispetto a quanto proposto fino a pochi anni prima: all'idea ottocentesca che lo Stato dovesse controllare in prima persona un'attività strategica come l'attività bancaria per tutelare gli interessi dei risparmiatori³⁷⁹, si sostituì la concezione che compito dello Stato fosse quello di fissare dei principi, delle regole di ordine generale, anche molto specifiche su taluni aspetti, la cui attuazione e la sorveglianza relativa fossero però demandate a organismi dotati di un certo grado di autonomia e potere discrezionale³⁸⁰. Tale affidamento era abbastanza coerente con la politica amministrativa del momento, incentrata sul tentativo di ridurre l'estensione degli apparati centrali dello Stato e di affidare funzioni amministrative nuove o altamente specializzate a organismi esterni all'amministrazione centrale». Dice Giuseppe Guarino: «La vigilanza divenne [...] il veicolo attraverso il quale si affermò il più ampio ruolo della Banca d'Italia di guida oltre che di controllo dell'intero sistema». Leggiamo un brano tratto dalla Relazione della Banca d'Italia dell'anno 1927. La «più notevole disposizione [dei provvedimenti di cui si parla] è quella riguardante la vigilanza, che il decreto affida all'Istituto di emissione per tutti gli Enti – e sono la grandissima maggioranza – rispetto ai quali la vigilanza stessa non sia esercitata dal Ministero dell'economia nazionale. Era desiderio generale, per considerazioni molteplici, che siffatta vigilanza fosse affidata, non a organi statali, ma all'istituto di emissione; il quale si è accinto ad assolverla con l'accorgimento che la delicatezza del compito richiede».

Ma guardiamo le ulteriori, importanti, novità introdotte con i provvedimenti del 1926. I decreti del 1926 dettano precise regole di comportamento; limitiamoci a quelle di maggior rilievo.

In primo luogo, a parte l'obbligo di mantenere speciali riserve di liquidità superiori a quelle fissate dal codice di commercio per le società di capitali, è imposto il rispetto di una data proporzione, stabilita dalla legge, fra il patrimonio ed i depositi ed il congelamento, *sub specie* di conti vincolati presso la Banca d'Italia o d'investi-

³⁷⁸ Ancora oggi esistente, v. art. 13 Tub.

³⁷⁹ Idea che del resto non si era mai realizzata o si era realizzata in maniera parziale e insufficiente.

³⁸⁰ Vedremo che questa tendenza si rafforza con la legge bancaria del 1936.

mento in titoli di Stato o da esso garantiti di quota parte (anche in questo caso la percentuale è fissata dalla legge) dei depositi raccolti in eccedenza; questo primo esempio di “coefficiente”, altro non è se non la riserva bancaria obbligatoria; tale riserva nasce finalizzata alla tutela dei depositanti³⁸¹, ma, elasticizzata nel quadro della legge del 1936, diverrà, a partire dall'immediato dopoguerra (dal 1947), uno degli strumenti principe della politica creditizia e monetaria italiana; oggi, la manovra della riserva obbligatoria non fa più parte della legislazione bancaria e, nel sistema sgorgato dal Trattato di Maastricht³⁸², la sua determinazione compete, appunto, alla Banca centrale europea, così come le compete qualsiasi intervento esplicantesi sul fronte della “sovranità monetaria”. In secondo luogo, merita menzione il meccanismo del limite degli affidamenti: viene determinato il limite massimo di fido, anch'esso rapportato al patrimonio, concedibile ad uno stesso obbligato; tale limite può essere superato solo con un'autorizzazione della Banca d'Italia; non è necessario starvi a dire l'importanza di un meccanismo siffatto, teso evidentemente alla diversificazione del rischio, in una situazione di rapporti creditizi caratterizzati non solo dalla banca mista, ma da una banca mista holding segnata da stretti legami con determinati gruppi industriali e niente affatto attenta alla diversificazione del rischio.

Tirando le somme di quanto siamo andati dicendo, il punto essenziale di questa prima legge bancaria è rappresentato dal fatto che la Banca d'Italia, anche se agisce in nome e per conto del Ministero delle Finanze, acquisisce vasti poteri di controllo e d'ispezione. Per svolgere tali compiti, essa organizza un proprio “ufficio di vigilanza”. Va rimarcata l'importanza di questa pietra d'angolo, di questa radice. Radice che si affianca a quella³⁸³ rappresentata dalla predisposizione nelle sue tratte essenziali del regime autorizzativo: cioè di uno dei principali meccanismi su cui si baserà, come vedremo, il riassetto bancario e il controllo della concorrenza, non solo negli anni fra le due guerre mondiali, ma anche in epoca a noi molto più vicina³⁸⁴. Che dire poi della presenza qualificante di strumenti, come le riserve obbligatorie e il limite dei fidi, di controllo della liquidità della singola impresa e dell'intero sistema? Sebbene sia innegabile il fatto che nello spirito della legge del 1926 queste regole sono soprattutto finalizzate alla garanzia dei depositi, occorre non trascurare l'incidenza sulle sorti del sistema bancario³⁸⁵ di tale garanzia, in un

³⁸¹ Fabio Merusi.

³⁸² Cioè nel sistema dell'Unione economica e monetaria, caratterizzato dalla moneta unica e dalla Banca centrale europea.

³⁸³ Cui ho già accennato.

³⁸⁴ Di fatto il “controllo strutturale” ha rappresentato la *magna pars* dei controlli creditizi perlomeno sino al 1985, anno di recepimento della prima direttiva comunitaria che ci ha imposto una revisione profonda del sistema autorizzativo.

³⁸⁵ E di riflesso del sistema finanziario in genere e di quello industriale.

momento in cui il rapporto credito-accumulazione presenta chiari sintomi di deterioramento. Siamo davanti dunque, vale la pena di ribadirlo, ad un primo tentativo organico di ricondurre le imprese bancarie nell'alveo di un modello unitario di comportamento; l'imprenditore-banchiere è sottratto al diritto comune e sottoposto ad uno statuto speciale, incentrato sulla normativizzazione di principi riferibili a comportamenti capaci di salvaguardare quella che oggi chiamiamo la «*sana e prudente gestione*» delle banche.

Ciò posto, nei provvedimenti del 1926 è già possibile, a mio avviso, ravvisare talune motivazioni³⁸⁶ che dieci anni più tardi spingono, anche sull'onda della crisi definitiva delle banche miste, ad una riforma radicale maggiormente attenta alla politica creditizia, cioè alle possibilità di manovra del credito quale tassello della politica economica³⁸⁷. A mio avviso, un ragionamento a parte merita il collegamento fra l'impostazione della legge del 1926 e il dibattito, che la precede, in materia di tutela del risparmio. Ritengo sia opportuno sottolineare come i decreti del 1926 che pure si intitolano alla tutela del risparmio superino di gran lunga i termini del dibattito che si è svolto prima della loro emanazione. In particolare dalla lettera del decreto n. 1830³⁸⁸ scompare ogni tentativo d'individuazione di che cosa debba intendersi per risparmio; l'art. 1 si limita a chiarire che i provvedimenti sono diretti, come abbiamo visto, agli istituti che pongono in essere la raccolta dei depositi. Il regolamento³⁸⁹ estende, ed anche questo punto lo abbiamo esaminato, gran parte della normativa alle casse di risparmio³⁹⁰, cosicché, a parte le casse rurali³⁹¹ e gli istituti che si finanziano con l'emissione di obbligazioni o di cartelle *et similia*, restano escluse³⁹² solo le «*aziende industriali e commerciali che accettano in deposito per funzioni accessorie della loro attività somme di spettanza dei loro amministratori*» oppure ricevono, eventualmente, «*depositi in conto corrente per conto dei terzi*». Certamente, si tratta ancora³⁹³ di una concezione particolaristica e dopotutto distante da quella, che vedremo nei prossimi paragrafi, di cui all'art. 1 della legge del 1936, norma che fa riferimento³⁹⁴ alla «*raccolta del risparmio fra il pubblico sotto ogni sua forma*». Come già alla fine degli anni Trenta nota un importante giurista, il concetto di risparmio trasfuso nella legislazione del 1936 (che è poi ripreso dall'art. 47

³⁸⁶ Motivazioni che possono essere riassunte nella volontà di stabilizzare il mercato del credito.

³⁸⁷ Ma questo punto andrà specificato con attenzione e soprattutto ripulito dalle incrostazioni dei miti sul cosiddetto dirigismo corporativo.

³⁸⁸ Cioè il primo decreto, quello del settembre 1926.

³⁸⁹ Cioè il secondo decreto, quello del novembre.

³⁹⁰ Peraltro già sottoposte a controllo, come abbiamo accennato.

³⁹¹ Che saranno riformate con un apposito testo unico adottato nel 1937 e rimasto quasi identico a se stesso sino all'abrogazione effettuata dal testo unico bancario del 1993.

³⁹² Né altrimenti può essere, come del resto è ancora oggi ai sensi del testo unico del 1993.

³⁹³ Come ha osservato forse con troppa enfasi una parte della dottrina.

³⁹⁴ Come del resto il testo unico vigente, e già lo abbiamo accennato in premessa.

Cost.) non coincide con il concetto economico in senso stretto, ma sta ad indicare «quella qualsiasi moneta [...] affidata alla banca con l'obbligo di restituzione».

A questo punto, torniamo un momento indietro. Abbiamo accennato all'unificazione dell'emissione presso la Banca d'Italia: finalmente, nel 1926, con il r.d.l. n. 812 del 6 maggio, si realizza il progetto cavouriano. Dice Roberto Bracco³⁹⁵: «Questo storico provvedimento [...] non ebbe alla fine particolare enfasi o impatto, trattandosi ormai poco più che della registrazione di una situazione di fatto per cui, la Banca d'Italia aveva ormai la gestione autonoma della politica monetaria del Paese. Limitandosi le altre due banche a seguire le direttive di Stringher». In ogni modo l'unificazione dell'emissione e il riassetto bancario segnano una tappa essenziale sebbene non conclusiva della metamorfosi della Banca d'Italia in “banca centrale”, organo interno di governo della moneta e del credito ed organo “internazionale” di collegamento delle politiche economiche. Rispetto alle funzioni internazionali, che nel corso del 1927 si concretano soprattutto nell'accensione di prestiti esteri³⁹⁶, Stringher, sottolineando la grande responsabilità che pesava sull'istituto di emissione, scrive: «quest'istituto se vorrà non sarà più isolato dal mondo finanziario: parteciperà anch'esso a quella confederazione ideale degli istituti centrali di emissione, che dovrebbero vigilare e regolare l'andamento del mercato internazionale allo scopo di impedirgli, per quanto possibile, di ricadere nelle condizioni dalle quali con tanti sforzi e con tanta pazienza oggi si vuole uscire; e di ridurre, per quanto possibile, i pericoli ricorrenti delle crisi economiche, attenuandone le più gravi conseguenze». Si noti, però, il sapore forte di “auspicio” delle parole del direttore generale della Banca d'Italia e si ricordi che, in effetti, nel corso degli anni Venti, la “banca centrale” non è posta in grado di assolvere pienamente i propri compiti. Come già abbiamo detto, gran parte degli interventi di salvataggio e di sostegno attuati in questo periodo finiscono per scaricarsi, in via diretta o indiretta, sull'istituto di emissione minandone le capacità di controllo della circolazione monetaria. Da questo punto di vista, anticipando quanto vedremo nei prossimi paragrafi, la riforma bancaria-industriale che sfocia nella legge del 1936 può essere intesa anche, se non principalmente, come ulteriore tassello di precisazione del ruolo della banca centrale.

In ogni modo, il nuovo rilevante *status* della Banca d'Italia, istituto unico di emissione ed autorità di vigilanza creditizia, si riflette in uno statuto della banca medesima, approvato nel 1928³⁹⁷. A parte tutta una serie di innovazioni, senza dubbio di estremo rilievo ma che qui non possiamo considerare³⁹⁸, il nuovo statuto

³⁹⁵ Alessandro Polsi.

³⁹⁶ Posti a sostegno della politica di rivalutazione della lira, di cui più avanti diremo.

³⁹⁷ È il r.d. n. 1404 del 28 giugno di quell'anno.

³⁹⁸ Concernenti in specie la circolazione e le anticipazioni al Tesoro.

merita attenzione particolare per due aspetti, l'uno relativo alla "proprietà" della Banca, l'altro relativo alla ristrutturazione degli organi di vertice. Per quanto riguarda la proprietà, basti dire che con il nuovo statuto si porta ad effetto un consistente aumento del capitale e che la metà delle nuove azioni vengono attribuite alle casse di risparmio, «prefigurando anche negli assetti proprietari lo scivolamento dell'istituto verso la sfera pubblica»³⁹⁹, che si realizza poco più tardi con la legge bancaria del 1936. Rispetto agli organi di vertice, è introdotta la figura del "Governatore"⁴⁰⁰, organo di vertice sovraordinato alla direzione generale, composta da un direttore e da un vice-direttore. Anche il Governatore, come il direttore generale ed il vice, è nominato dal consiglio superiore della Banca, sebbene la nomina sia sottoposta a ratifica governativa. Bonaldo Stringher, direttore generale dal 1900, è dunque il primo Governatore della Banca d'Italia.

Tirando brevissimamente le fila di quanto siamo andati dicendo in questo paragrafo, si può osservare che, negli anni Venti, già prima della "grande crisi", lo Stato comincia ad attrezzarsi degli strumenti e delle istituzioni fondamentali, preparando così, oggettivamente, il grande salto di qualità⁴⁰¹ nell'intervento dell'economia, salto indotto appunto anche o principalmente dalla grande crisi, ma che, per aspetti non marginali, rappresenta l'esito della particolare configurazione del rapporto Stato-mercato⁴⁰² che ci caratterizza sin dai primi anni di unificazione nazionale.

26. (segue): *Rafforzamento del ruolo dello Stato quale collettore del risparmio, ristrutturazione delle casse di risparmio e concentrazione bancaria, rivalutazione della lira e "ritorno all'oro".* Abbiamo visto, dunque, che il riassetto bancario attuato nel 1926 all'insegna della tutela del risparmio, per un verso è reso possibile dall'unificazione dell'emissione, per altro verso si riallaccia alle crisi bancarie ed ai salvataggi del dopoguerra e per altro verso, ancora, s'inserisce in una serie articolata di provvedimenti incidenti in via immediata o mediata sulla struttura finanziaria e sui rapporti Stato-banca-industria. Si è già accennato alla costituzione dell'Istituto di liquidazioni nel 1925; per il resto è giocoforza contentarsi di un'elencazione mera ed incompleta. In quest'ottica da lista della spesa, bisogna tener conto perlomeno dei seguenti "eventi": a) la politica di sfoltimento-ristrutturazione dei soggetti operanti in campo creditizio ed il rilancio di singoli istituti bancari; b) il rafforzamento del ruolo dello Stato sia quale meccanismo di sostegno-incentivazione di determinati settori sia, soprattutto, quale collettore di risparmio forzato e libero;

³⁹⁹ Alessandro Polì.

⁴⁰⁰ Ricalcata sull'esempio di altre banche centrali europee, come quella francese e quella inglese.

⁴⁰¹ Nelle dimensioni, negli strumenti e nelle procedure.

⁴⁰² Rapporto, se vogliamo, tipico dei Paesi "arrivati in ritardo", come abbiamo detto più volte.

c) il “ritorno all’oro”; d) la nuova disciplina (1923-1925) delle assicurazioni private che pare sottolinearne il carattere “creditizio”; e) il tentativo di riorganizzare la borsa valori di cui ai provvedimenti del 1924-1925. Tralascio i punti sub d) e sub e) e mi interesso, degli altri tre argomenti. Un po’ più a lungo del primo e dell’ultimo, telegraficamente del secondo.

Punto a). La politica di sfoltimento-ristrutturazione dei soggetti operanti in campo creditizio ed il rilancio di singoli istituti bancari. Prendiamola un po’ alla larga e poniamoci le seguenti domande. Quali sono gli scopi della “legge bancaria” del 1926? Quali obiettivi si pone? Fino a che punto gli obiettivi sono raggiunti? Ad onor del vero, per rispondere a queste domande sarebbe opportuno mettere il naso, già da ora, in un dibattito, forse un tantino “vacuo”, su di una questione che qualche tempo fa ha appassionato la dottrina: quella della continuità o della cesura fra legge del 1926 e legge del 1936. Qui mi limito ad evocare la questione⁴⁰³. Posto questo avvertimento, per ora mi contento di dirvi quanto segue. In linea generale, credo non si possa escludere che il legislatore del 1926 nutra la speranza che, una volta sorretta la fiducia dei risparmiatori⁴⁰⁴, nuovamente si presenti la possibilità di ristabilire le condizioni che avevano permesso alle banche di fine secolo di lanciare il processo d’industrializzazione. Ciò detto, conviene anche ricordare, che in realtà, nel 1926, il risparmio viene rinchiuso in una sorta di «garantistico ghetto [senza che si faccia] niente per collegare l’offerta di risparmio bancario alla domanda di credito industriale»⁴⁰⁵; del resto, come vedremo, questo collegamento appare ben problematico anche nel sistema della legge del 1936 ed assume, nei lunghi anni di vigenza di tale legge, le forme contorte della duplice e multipla intermediazione⁴⁰⁶. Ma a parte questa “speranza” del legislatore del 1926, si può anche avanzare l’ipotesi che l’intento dei provvedimenti in esame sia quello⁴⁰⁷ d’innescare una progressiva «divisione del lavoro bancario»⁴⁰⁸ che, pure lasciando spazio agli impieghi a non breve termine ed alla assunzione di partecipazioni industriali, sia in grado di dar fiato sottraendole alla tentazione di seguire l’esempio delle banche miste⁴⁰⁹, a determinate “zone” del sistema, ritenute “sane”.

Proprio da quest’ultimo punto di vista, la legislazione del 1926 può essere interpretata quale scelta di ristrutturazione e di rilancio delle unità bancarie minori,

⁴⁰³ Avremo forse modo di esaminarla, sia pure in maniera molto schematica, in seguito.

⁴⁰⁴ O, in altri termini, una volta stabilizzato il sistema; occorre rammentare un fatto ovvio: la difesa del risparmio coincide in ogni caso con il sostegno delle capacità di raccolta – *ergo*, in via diretta o indiretta, d’impiego – del sistema bancario.

⁴⁰⁵ Marcello de Cecco.

⁴⁰⁶ Alle quali accenneremo nel quarto capitolo.

⁴⁰⁷ Che è sì parzialmente diverso, ma non è contraddittorio rispetto alla “speranza” medesima.

⁴⁰⁸ L’espressione è di Sabino Cassese.

⁴⁰⁹ Soprattutto alla luce della loro metamorfosi in banche *holding*.

rispetto ai grandi istituti di credito nazionali⁴¹⁰. Nell'alveo di quest'ultima ipotesi, mi sembra che per valutare la portata e le finalità dei provvedimenti in parola si debba tener presente la situazione di *overbanking* che caratterizza il periodo: quella che viene definita «la fioritura extrastagionale dei piccoli stabilimenti di credito». Il progressivo aumento delle piccole e piccolissime banche, che, come nota un commentatore dell'epoca, sovente «non risponde ad un vero bisogno economico [...], ma esprime solo l'avidità faccendiera di alcuni dirigenti», richiede, appunto, una riorganizzazione ed uno sfoltimento capace di ostacolare le forme più sfrenate di concorrenza che rischiano di generalizzare la sfiducia esportandola in “periferia” dal centro dei grandi istituti nazionali. Può essere utile la lettura di un brano tratto dalla Relazione della Banca d'Italia del 1928: «La mancanza di qualsiasi disciplina legislativa aveva reso possibile il sorgere di numerose banche con capitali deficienti o irrisori, e l'irradiarsi di esse, a mezzo di filiali improvvisate e disseminate in grandi e piccoli centri, al precipuo scopo di assorbire depositi, che molte volte facevano le spese di speculazioni rovinose. [...] è utile ricordare che il concentramento sia da favorire cautamente, con la visione, cioè, di sgombrare il campo là ove esso si appalesa pletorico, e quando dalla unione gli organismi escano rafforzati per meglio servire alla funzione creditizia. Ma non si gioverebbe certo a tale funzione con la soppressione di quelle aziende locali che, se bene modeste, sono egregiamente amministrate, e hanno dato prova [...] di saper secondare, conoscendoli a pieno, i bisogni dei luoghi nei quali furono create, ivi e non altrove reimpiegando con sane operazioni i risparmi raccolti. [...] I concetti ai quali la Banca d'Italia ritenne di doversi ispirare, nell'esame delle domande [di autorizzazione alla costituzione o all'apertura di nuovi “sportelli”], furono remora efficace, e indussero le aziende nel convincimento che in siffatta materia l'esame tecnico non potesse né dovesse prescindere da elementi di fatto riguardanti tanto la importanza delle piazze desiderate e la quantità delle banche ivi già operanti, quanto la qualità e le condizioni patrimoniali delle richiedenti». Da questo brano si possono ricavare perlomeno tre indicazioni preziose. La prima indicazione concerne spirito e finalità del “concentramento”; si vuole, così mi sembra di poter dire, distinguere il grano dal loglio, salvaguardando le banche, piccole ma sane, legate alle economie locali. La seconda indicazione concerne il valore di *moral suasion* che le norme di legge possono assumere⁴¹¹; già il fatto che i provvedimenti del 1926 prevedano un sistema autorizzativo e determinati obblighi da rispettare funge da “remora efficace”⁴¹².

⁴¹⁰ Ma andrebbe tenuto conto anche del rilancio di singoli istituti, come ad esempio, la Banca Nazionale del Lavoro, sorta nel 1913 come “Istituto nazionale di credito per la cooperazione”.

⁴¹¹ E che di fatto assumono; il Governatore Stringher lo dice esplicitamente.

⁴¹² Nella Relazione per l'anno 1927, si legge del resto: «Il nuovo provvedimento – che, in tutto il suo insieme, ha evitato norme di speciale rigore, per non recare intralcio al libero svolgersi del credito – vuole e deve avere, soprattutto, la portata di monito, il quale risveglia la coscienza delle proprie

La terza indicazione, infine, la si evince con estrema chiarezza dal brano citato e concerne come di fatto anche le autorizzazioni previste dalla legislazione del 1926 siano collegate⁴¹³ all'esame delle «condizioni economiche del mercato»⁴¹⁴.

Veniamo dunque alla ristrutturazione e alla concentrazione resa possibile dalle previsioni normative del 1926 e da altre previsioni di “contorno” cui accenno subito sotto. La ristrutturazione riguarda *in primis* le casse di risparmio, ma non solo le casse. Soffermiamoci sulle casse di risparmio e sui monti di credito su pegno per rammentare taluni provvedimenti degli anni Venti⁴¹⁵, miranti a riordinare il sistema secondo linee di razionalizzazione e rafforzamento. In particolare, nel 1927, si prevedono incorporazioni obbligatorie degli enti di minori dimensioni e si dà facoltà al Governo, sentito il parere della Banca d'Italia, di disporre in via autoritativa la fusione e/o l'incorporazione degli enti di medie dimensioni. Inoltre, sto parlando sempre del decreto del 1927, si ribadisce, anche per le casse, l'obbligo del rispetto del limite del fido posto dai provvedimenti del 1926, e si prevede altresì il rispetto di un rapporto fra patrimonio e depositi congegnato in modo tale da richiamare l'istituto della riserva obbligatoria. Anche questi provvedimenti, come quelli a carattere generale del 1926, rappresentano una sorta di “richiamo all'ordine”, sulla base del quale prende avvio un poderoso processo di concentrazione e di precisazione e divisione dei compiti che riguarda, l'ho detto or ora, le casse⁴¹⁶, ma non solo le casse.

All'adunanza generale degli azionisti della Banca d'Italia del 31 maggio 1929, l'ultima presieduta da Bonaldo Stringher, già si possono tirare le somme dei primi anni di vigenza dei provvedimenti di tutela del risparmio e dell'altra norma sopra accennata che fa ad essi da contorno, registrando la sospensione delle operazioni di ben 435 banche. Nel periodo della crisi, dal 1929 a tutto il 1932, il numero delle aziende di credito si riduce di ulteriori 352 unità; nell'intero undicennio che copre la distanza fra le due leggi generali bancarie (1926-1936), le banche passano da 3.977 a 2.070. Di minor consistenza, ma pur sempre sensibile, la flessione degli sportelli: 11.837 nel 1926 e 7.762 al termine del periodo considerato.

Punto b). Il rafforzamento del ruolo dello Stato sia quale meccanismo di sostegno-incentivazione di determinati settori sia, soprattutto, quale collettore di risparmio forzato e libero. Qui, detto veramente in maniera telegrafica, penso al-

responsabilità in chiunque sia chiamato ad amministrare il risparmio del popolo italiano».

⁴¹³ Per quanto ciò non risulti apertamente dalla lettera dei decreti.

⁴¹⁴ Come vedremo, questa formula matura cinquant'anni più tardi, all'interno della prima direttiva comunitaria di coordinamento, la dir. 1977/780/CEE, che invece esclude la possibilità di legare l'autorizzazione alla costituzione di nuove banche all'esame delle condizioni di mercato.

⁴¹⁵ Provvedimenti del 1923 e 1927, poi confluiti nel testo unico delle casse approvato nel 1929.

⁴¹⁶ Dirà più tardi Mussolini: «Le casse facciano le casse».

l'estensione del metodo degli interventi agevolativi anche al di fuori dei settori tradizionali del credito agrario, del credito fondiario e di quello edilizio. Penso, inoltre, alla promozione di un mercato obbligazionario para-pubblico e privilegiato, di cui alla costituzione dell'Icipu e del Crediop, ed anche all'accelerazione del circuito alternativo – rispetto a quello bancario – della Cassa depositi e prestiti e delle casse di risparmio postali, nonché al consolidamento del debito pubblico, cui accenno subito sotto.

Punto c). Il “ritorno all'oro”, cioè il tentativo di ristabilire, sebbene sotto forma di *gold exchange standard*, il sistema aureo. Su questo punto conviene spendere un po' più di parole. Nel luglio del 1925, Giuseppe Volpi⁴¹⁷ prende il posto di Alberto De Stefani al Ministero delle Finanze e del Tesoro⁴¹⁸. Questo cambio della guardia è, generalmente, fatto coincidere con la fine del c.d. “periodo liberista” del fascismo. Una visione forse esageratamente semplificatrice. Sta di fatto tuttavia che la sostituzione di De Stefani⁴¹⁹ coincide ad un tempo con il passaggio all'organizzazione totalitaria dello Stato e con una palese svolta nella politica economica. Una volta raggiunto l'obiettivo del risanamento del bilancio dello Stato e riportata tendenzialmente sotto controllo la circolazione monetaria interna, l'obiettivo principale diventa la “stabilizzazione del cambio della moneta”. È proprio su questo fronte che la politica del cambio italiana cerca di allinearsi con quella delle grandi potenze⁴²⁰; d'altro canto, questa è la strada indicata a livello politico internazionale nel tentativo di ricostruire un sistema monetario basato su cambi fissi e convertibilità delle monete, convinti, peraltro, del valore taumaturgico del ritorno al *gold standard*⁴²¹. È proprio su questo fronte che Mussolini gioca il tutto per tutto. L'obiet-

⁴¹⁷ Giuseppe Volpi (1877.1947), imprenditore veneziano, ministro delle Finanze dal 1925 al 1928, presidente della Confindustria dal 1934 al 1943.

⁴¹⁸ L'unificazione fra Finanze e Tesoro è del 1922.

⁴¹⁹ Espressamente “richiesta” dagli ambienti industriali.

⁴²⁰ Dice Alessandro Polvi che «la Gran Bretagna era stata il capofila del rientro in regime di convertibilità della moneta, annunciando nell'aprile del 1925 il ritorno della sterlina alla parità aurea».

⁴²¹ Vale la pena ricordare che per lungo tempo la teoria economica aveva individuato nel *gold standard*, nel “tallone aureo”, il sistema monetario “naturale” o comunque il sistema monetario migliore possibile. «Il gold standard diede al mondo l'unico lungo periodo – 200 anni o più – di relativa stabilità, durante il quale, pur travagliata da crisi periodiche, poté svilupparsi la moderna società industriale» (Friedrich August von Hayek). Persino la Russia di Lenin prospettava, al pari dell'occidente capitalistico uscito dal primo conflitto mondiale, il “ritorno all'oro”, cioè a dire al sistema monetario proprio dell'epoca del *laissez faire*. Ascoltiamo lo stesso Lenin: «Quando trionferemo su scala mondiale utilizzeremo l'oro per edificare pubbliche latrine nelle vie di alcune delle più grandi città del mondo. Questo sarebbe l'impiego più ‘giusto’ e più evidentemente edificante che si possa fare dell'oro, per le generazioni che non hanno scordato come per l'oro furono massacrati dieci milioni di uomini e altri trenta furono storpiati nella ‘grande’ guerra ‘liberatrice’ [...]. Però, per quanto ‘giusto’, per quanto utile, per quanto umano sarebbe questo impiego dell'oro [...], per ora, occorre risparmiare l'oro [...], venderlo quanto più caro è possibile, servirsene per acquistare al miglior prezzo possibile. Chi vive tra i lupi impara ad ululare [...]. Datevi la pena di adattarvi a questo, altrimenti la forza naturale [...] della circolazione del denaro vi sommergerà!».

tivo iniziale è quello di tornare alle parità prebelliche e di tornarci gradualmente; «una visione troppo ottimistica dell'avvenire», commenta Stringher. Nella primavera-estate 1926, la manovra di difesa della lira diviene insostenibile; vola la svalutazione rispetto al dollaro e alla sterlina; Mussolini rilancia e fissa “quota 90”: 90 lire per una sterlina. Il 18 agosto 1926, Mussolini con il “discorso di Pesaro” annuncia la volontà del Governo di giungere alla stabilizzazione della lira e ad una sua rivalutazione, “quota 90”, appunto. È chiaro che non vuol perdere la faccia; lo spinge anche «la paura di alienarsi il sostegno delle classi medie particolarmente colpite dall'inflazione e la preoccupazione di rendere meno cara l'importazione di materie prime»⁴²². Il famoso discorso di Pesaro, così importante per le conseguenze sul piano interno ed internazionale, si riduce in effetti a ben poca cosa: «La nostra lira, che rappresenta il simbolo della Nazione, il segno della nostra ricchezza, il frutto delle nostre fatiche, dei nostri sforzi, dei nostri sacrifici e delle nostre lacrime, del nostro sangue, va difesa e sarà difesa».

Tutto qui.

La “battaglia della lira”⁴²³ si articola su un processo di deflazione – sostenuta finanziariamente dalla Banca d'Inghilterra, dalla *Federal Reserve* statunitense e da un *pool* di banche americane capeggiate dalla Banca Morgan –, politica alla quale la Banca d'Italia obbedisce con qualche mugugno. Nella primavera del 1927, si raggiunge la famosa “quota 90”. L'operazione non è indolore; sono necessarie misure che solo un governo dittatoriale può assumere: licenziamenti, tagli dei salari e dei prezzi, consolidamento del debito ecc. In ogni modo, a prezzo di un consistente aumento della disoccupazione e delle disparità sociali, si torna all'oro. Dice Gianni Toniolo⁴²⁴: «Su questo punto anche Keynes era stato cattivo profeta quando aveva scritto ‘la lira non ubbidisce nemmeno ad un dittatore né si può dare per questo l'olio di ricino’... Alla prova dei fatti il dittatore e la dittatura sopravvissero senza difficoltà alla deflazione imposta al Paese e dimostrarono come, dopo tutto, una buona dose di olio di ricino potesse piegare al loro volere lo stesso cambio della lira». Quando, pochi anni dopo scoppia la “grande crisi”, il *gold standard* si trasforma in un pericoloso meccanismo di trasmissione: nel settembre 1931 la Gran Bretagna leva le tende, nell'aprile del 1933 è la volta degli Stati Uniti. E l'Italia? L'Ita-

D'altro canto, bisogna ricordare che è russo, Michail Ivanovič Tugan-Baranovskij, uno fra gli economisti più attenti, insieme a Kunt Wicksell, Joseph Alois Schumpeter e John Maynard Keynes, alla vera natura della moneta: «La denominazione metallica aveva – l'autore, scomparso nel 1919, si riferisce ai sistemi monetari europei del periodo pre-bellico – un significato puramente simbolico e spesso non determinava il valore di una banconota più di quanto non lo facessero le figure impresse su di essa, come il ritratto di Caterina sul nostro biglietto da cento rubli».

⁴²² Così Vera Zamagni.

⁴²³ Come viene definita con il linguaggio roboante tipico del fascismo. Si pensi anche alla “battaglia del grano”, tesa all'aumento della produzione del frumento e lanciata già dal 1925.

⁴²⁴ Gianni Toniolo.

lia s'incaponisce a mantenere in vita un regime sostanzialmente liberale al quale il Paese è tornato, nel 1919, dopo l'istituzione in tempo di guerra (1917) dell'Istituto nazionale dei cambi (Ince) e l'adozione di un regime di monopolio. Il Governo fascista, così pronto alle enunciazioni ad effetto sugli interessi supremi dello Stato e dell'economia nazionale, non appare altrettanto pronto ad assumere misure restrittive e di controllo dei cambi e degli scambi, scegliendo la strada del "liberismo ad oltranza" per una prima fase, 1930-32, e del "protezionismo morbido" per una seconda fase, sino al 1934. È a questo punto che si assiste ad una svolta protezionistica e si torna ad un regime di monopolio dei cambi, simile a quello in vigore negli anni 1917-1919, che concentra nella Banca d'Italia la più ampia parte dei compiti organizzativi e di gestione valutaria; anche su questo fronte, la Banca è munita di vasti poteri di controllo che si affiancano ai poteri di vigilanza sul sistema bancario, acquisiti, come abbiamo visto, nel 1926. Questa situazione dura poco. Il regime di monopolio è ufficializzato nel 1935, con la costituzione di un apposito organismo denominato Sovrintendenza allo scambio delle valute, che è subito trasformata in Sottosegretariato per gli scambi e le valute, e, in seguito, in Ministero. Il sistema aureo è "sospeso" definitivamente nel 1935. Per ora è sufficiente rammentare che nel 1944, con gli accordi di Bretton Woods⁴²⁵, si torna all'oro per il tramite del collegamento al dollaro e che il sistema aureo viene definitivamente abbandonato nel 1971 con la dichiarazione nixoniana di inconvertibilità del dollaro⁴²⁶.

27. *Verso la legge bancaria del 1936. La grande crisi del 1929 e il suo impatto.* Abbiamo osservato che in realtà i provvedimenti del 1926, al di là degli intenti del legislatore, non solo non sono in grado di dare ossigeno ai grandi istituti di credito

⁴²⁵ La conferenza, si tenne dal 1 al 22 luglio 1944 appunto a Bretton Woods (New Hampshire, USA), e vennero firmati accordi, fra ben 44 Stati (industrializzati), tesi a regolare la politica monetaria internazionale, secondo un meccanismo di stabilizzazione del tasso di cambio ad un valore fisso rispetto al dollaro, che dunque, agganciato all'oro, assume il ruolo di moneta guida. L'anno successivo (1945) furono istituiti sia il Fondo monetario internazionale (Fmi), con il compito d'intervenire sugli squilibri derivanti dai pagamenti internazionali, sia la Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (Banca mondiale), con il compito di favorire, tramite interventi finanziari, la ricostruzione e lo sviluppo degli Stati membri. Due anni più tardi, nel 1947, fu firmato il Gatt (*General Agreement on Tariffs and Trade* - Accordo Generale sulle Tariffe ed il Commercio) che si affiancava all'Fmi ed alla Banca mondiale, con il compito di liberalizzare il commercio internazionale.

⁴²⁶ Il legame fra moneta ed oro si è reciso definitivamente solo il 15 agosto 1971, quando il Presidente Nixon annunciò – in sottotono, però, ed evitando un linguaggio eroico – la fine della convertibilità del dollaro e del sistema monetario sorto a Bretton Woods. «Non si parlò infatti di un abbandono definitivo del sistema aureo. Si disse solo che era stato chiuso lo sportello dell'oro. E nessuno può eccitarsi molto per la chiusura di uno sportello» (John Kenneth Galbraith). Il *gold standard* cade, ma le istituzioni sorte dai trattati di Bretton Woods sopravvivono sia pure con qualche revisione dei loro obiettivi alla caduta del *gold standard*. Il Gatt viene sostituito nel 1995 dal Wto (*World Trade Organization* – Organizzazione mondiale del commercio). Oggi, sotto i colpi della nuova "grande crisi", si parla da più parti della necessità di una "nuova" Bretton Woods.

nazionali coinvolti nel finanziamento a lungo termine e detentori, in via diretta o per mezzo di società finanziarie appositamente costituite, di rilevanti partecipazioni azionarie, ma, per così dire, fungono da meccanismo di accelerazione della crisi; cosicché, anticipandovi eventi ai quali ho fatto solo cenno nella premessa al capitolo, le convenzioni stipulate dall'Iri nel 1934 con la Comit, il Credit e il Banco di Roma⁴²⁷, che vietano l'esercizio del credito a scadenza protratta e l'assunzione di partecipazioni, uccidono, per così dire, un cadavere. Ripetiamo cose e concetti già esposti. All'atto della riforma bancaria-industriale, le grandi banche miste si sono trasformate in banche *holding*, eludendo progressivamente i compiti propri dell'intermediazione finanziaria; la struttura finanziaria sorta con il riassetto di fine secolo e sviluppatasi nel periodo giolittiano sopravvive a se stessa sorreggendosi sulle stampelle degli interventi pubblici e del ricorso alle operazioni di sconto e di anticipazione della banca centrale. E dunque la metamorfosi delle grandi banche nazionali è completa: si tratta di società finanziarie sostanzialmente diverse dalla banca mista vera e propria, così come siamo abituati a pensarla desumendone il modello dall'esperienza tedesca. Permettetemi di citare un brano, piuttosto lungo, di Raffaele Mattioli: «Alla vigilia della crisi del 1930-'31, la struttura delle grandi banche italiane di credito ordinario aveva subito trasformazioni, o meglio deformazioni "stupende". Il grosso del credito da esse erogato [...] era fornito ad un ristretto numero di aziende, un centinaio, che con quell'aiuto avevano potuto svilupparsi notevolmente, ma che ne dipendevano ormai al punto da non poterne più fare a meno. In altre parole, erano sotto il controllo delle banche, i cui impieghi in quel gruppo di aziende assorbivano, a loro volta, tutti i fondi da esse raccolti [...] La fisiologica simbiosi si era mutata in una mostruosa fratellanza siamese⁴²⁸. Le banche erano ancora banche "miste" sotto l'aspetto istituti di credito mobiliare legati a filo doppio alle sorti dell'industrie del loro gruppo. Né basta: per salvaguardarsi, diciamo così, dai fin troppo ovvi pericoli di questa situazione, le banche avevano ricomprato praticamente tutto il loro capitale: possedevano sé stesse attraverso il possesso delle finanziarie da esse create e finanziate per assicurarsi il "controllo" del loro capitale. Una prima deformazione ne provoca un'altra. La fratellanza siamese portava al catoblepismo⁴²⁹. *Abyssus vocat abyssum*». formale, ma nella sostanza erano divenute *banques d'affaires*,

Bene, ripetuti ancora una volta concetti che dovrebbero oramai esservi arcinoti, riprendiamo il filo del ragionamento. Riprendiamolo partendo dal 1929. Sapete tutti che nel 1929, per la precisione nel mese di settembre, scoppia la "grande

⁴²⁷ Le future "banche di interesse nazionale", delle quali diremo tra breve.

⁴²⁸ Questo spezzone di frase lo abbiamo già citato. Ricordate?

⁴²⁹ Catoblepismo? Bella parola... ci aiuta Vera Zamagni: «La parola 'catoblepismo', di incerto significato, viene qui ad esprimere il concetto di 'controllato-che-controlla-il-controllatore', ossia di banca proprietaria di imprese a loro volta proprietarie della banca».

crisi” di Wall Street, il “venerdì nero” a cui fa seguito la “depressione mondiale”. Questo evento, molto più grave e violento delle crisi ottocentesche e di quelle dei primi decenni del Novecento, segna una netta inversione nel ciclo economico internazionale, pone fine in maniera definitiva (scusate il bisticcio di parole) all’epoca del “capitalismo liberale” ed apre la strada a nuovi rapporti fra Stato e mercato, che assumono diversa configurazione nelle varie realtà nazionali, ma che, in un modo o in un altro in maniera più o meno profonda ed evidente, coinvolgono tutte le economie occidentali. Fino a che punto la grande crisi si riflette in Europa e, nello specifico, in casa nostra? E come si riflette? Ovviamente, ci possiamo permettere solo qualche breve ragionamento, qualche spizzicata, perché la questione va molto al di là dei nostri scopi. Un po’ di notizie, dunque.

Bisogna partire dagli Stati Uniti d’America: dall’epicentro. Negli anni Venti gli Stati Uniti conoscono una fase di fortissimo sviluppo economico, trainato in particolar modo dall’edilizia e dall’industria automobilistica; a questa crescita dell’economia “reale” si accoppia un’altrettanto e ancor più vertiginosa crescita “finanziaria”. La superfetazione delle società per azioni e degli *investment trusts* e il continuo aumento del valore dei titoli innescano un’ondata speculativa che coinvolge vere e proprie masse di piccoli risparmiatori e “legioni” di investitori improvvisati. La corsa alla speculazione è sostenuta dalle banche commerciali, che a loro volta battono cassa alla Riserva Federale. Il tutto in un clima di sfrenata euforia e di previsioni iper-ottimistiche per l’avvenire. Insomma, la borsa è l’ombelico del “sogno americano” di quegli anni. «Mai un Congresso degli Stati Uniti, riunendosi per esaminare lo stato dell’Unione, si è trovato di fronte ad una prospettiva più gradita di quella che si presenta al momento attuale». Così il Presidente Calvin Coolidge⁴⁵⁰ nel suo ultimo messaggio al Congresso del dicembre 1928. Gli fece eco pochi mesi dopo, nel marzo 1929, il neoletto Presidente Herbert Hoover⁴⁵¹ nel suo discorso inaugurale: «Non ho timori per il futuro del nostro Paese. Il futuro risplende di speranza». State a sentire questa filastrocca⁴⁵², pubblicata da un settimanale popolare americano agli inizi del 1929.

Fai la nanna, bambino,
la nonna ha comprato altre azioni
papà è uscito a giocare con gli orsi e coi tori,
a mamma han soffiato una “dritta”,
non può perdere,
e il bimbo avrà delle belle scarpe nuove!

⁴⁵⁰ John Calvin Coolidge Jr. (1872-1933), Presidente degli Stati Uniti d’America, in carica dal 1923 al 1929.

⁴⁵¹ Herbert Clark Hoover (1874-1964), Presidente degli Stati Uniti dal 1929 al 1933.

⁴⁵² Riportata da Fabrizio Galimberti, in un suo libro abbastanza recente intitolato “Economia e pazia”, che vi consiglio di leggere.

Ma non va così, come ben sappiamo. È il panico: purtroppo il babbo si butta da un grattacielo, la mamma muore di crepacuore e la nonna è sulla strada a mendicare con in braccio l'orfanello scalzo. Battute a parte, la crisi e la “grande depressione” non fanno vittime solo fra gli speculatori più o meno ingenui e gli *yuppies* più o meno stolti: leggete, o rileggete se già lo avete letto, *Furore* di John Steinbeck, e vi potrete rendere conto dello scompaginamento sociale indotto dalla “grande depressione”; scompaginamento dal quale l'America riesce a cavare le gambe solo alla fine degli anni Trenta, grazie al New Deal lanciato dal Presidente Roosevelt⁴³³. Ovviamente ogni riferimento alla situazione odierna non è casuale. Nel 1929, la produzione industriale degli Usa costituisce il 45 per cento di quella mondiale e le sue importazioni assommano al 12,5 per cento del totale mondiale. Sono ben ovvii i motivi che stanno alla base del propagarsi a macchia d'olio della depressione: stop della domanda, crollo dei prezzi, drastica riduzione della produzione, ritiro di capitali americani investiti in Europa⁴³⁴, interruzione del commercio internazionale, sgretolamento del sistema *gold exchange standard* al quale alcuni Paesi avevano appena aderito⁴³⁵ e svalutazione delle monete a sostegno delle esportazioni, aumento generalizzato della disoccupazione, intervento dello Stato, protezionismo... e via andare e via andare. Ma a noi – *unicuique suum* – interessano le banche e segnatamente le banche italiane. In via generale, Italia a parte, le banche risultano particolarmente danneggiate negli Usa (va da sé), in Austria, in Germania e in Belgio, in misura minore in Francia e in Gran Bretagna. Inutile dire che le crisi incidono – in maniera più o meno profonda, ma incidono – sulle legislazioni bancarie di questi Paesi. È giusto in questo torno di tempo che in molti Paesi dell'Europa continentale⁴³⁶ nascono, per dirla con Sabino Cassese, istituzioni finanziarie «di lunga durata», che testimoniano, come dicevo or ora, di un nuovo rapporto fra Stato (amministrazione) ed economia (mercato). Si pensi, ma mi limito a brevissimi cenni, alla legislazione bancaria americana del 1933-35. In America, negli anni 1929-1933, spariscono circa 9.500 banche. Dopo il ricorso alla moratoria generale⁴³⁷, nel 1933 è approvato l'*Emergency Banking Act*, che autorizza il Presidente a decidere, egli stesso, sulla chiusura, sulla ristrutturazione, sulla riapertura delle imprese bancarie e successivamente, ma sempre nel medesimo anno, è emanato il *Glass-Steagall Banking Act*, che si occupa in particolare della separazione tra *commercial banking* e *investment banking*, mentre in via generale il

⁴³³ Franklin Delano Roosevelt (1882-1945). Fu l'unico Presidente degli Stati Uniti d'America a servire per più di due mandati, e vinse le elezioni presidenziali per ben quattro volte (1932, 1936, 1940 e 1944), rimanendo in carica dal 1933 fino alla sua morte, nell'aprile del 1945.

⁴³⁴ Soprattutto di quelli investiti in Germania.

⁴³⁵ Come noi, ma noi ci restiamo “attaccati” sino al 1935.

⁴³⁶ Ma anche gli Usa, pur affezionati come sono al *free banking*, mutano pensiero.

⁴³⁷ La chiusura dell'intero sistema bancario: *bank holiday*.

Banking Act del 1933-1935 introduce l'assicurazione dei depositi tramite la creazione della *Federal Deposit Insurance Corporation* ed interviene a miglioramento della struttura organizzativa del *Federal Reserve System*.

In Austria e in Germania, dopo un buon numero di fallimenti di casse di risparmio e di piccole banche snocciolatisi fra il 1928 ed il 1930, è la volta di una grande banca austriaca⁴³⁸, la cui crisi fa da *starter* per la corsa al ritiro anche o soprattutto da parte di importanti depositanti esteri, e successivamente di altre grandi banche, legate a gruppi industriali. In Germania, in particolare, fallisce la *Därmasder und National Bank*⁴³⁹; anche i tedeschi ricorrono alla moratoria, intervengono sulla legislazione delle casse di risparmio e, successivamente nel 1934, emanano una legge generale bancaria che unifica il controllo, sin lì affidato ai *Länder*, e prevede un sistema di autorizzazione.

I sistemi bancari di Gran Bretagna e di Francia risentono in maniera meno intensa e più indiretta della grande crisi. In Gran Bretagna, la crisi colpisce semmai soprattutto le *merchant banks*, appesantite da crediti esteri incagliati, risparmiando le altre categorie di banche non impegnate direttamente nel finanziamento delle transazioni internazionali. La crisi si pone, semmai, alla base dell'istituzione, su impulso della *Bank of England*, di enti specializzati nel credito a lungo termine all'agricoltura e all'industria e nella gestione di partecipazioni; per il resto, a parte il *Bank of England Act* del 1946, che precisa la posizione istituzionale della banca centrale soprattutto per quanto riguarda i rapporti con il Tesoro e sancisce formalmente la natura pubblica della medesima⁴⁴⁰, se ce la vogliamo cavare con una battuta, non si muove foglia sul fronte normativo; questo trova spiegazione non solo nella particolare storia bancaria inglese, patria della *moral suasion* piuttosto che non delle prescrizioni di legge, ma anche ovviamente nel sistema giuridico inglese⁴⁴¹; l'Inghilterra avrà la sua prima legge bancaria alla fine degli anni Settanta, per porsi in sintonia con la più volte citata dir. 1977/780/CEE⁴⁴².

Anche in Francia, benché più grave delle crisi ottocentesche, la crisi delle banche è "moderata"; anche qui abbiamo dal 1931 salvataggi e fallimenti, ma l'intervento in materia di legislazione bancaria si limita alla nazionalizzazione di fatto della *Banque de France* nel giugno 1936, fino a quel momento sotto l'influenza dell'alta banca parigina.

Veniamo all'Italia. Sul piano generale, dobbiamo contentarci di una citazione molto sintetica. «Gli effetti del crollo di Wall Street del settembre 1929 si produ-

⁴³⁸ La Österreichische Creditanstalt.

⁴³⁹ Danatbank.

⁴⁴⁰ Viene trasformata da società per azioni privata in *public corporation*.

⁴⁴¹ Che, come spero sappiate, è un sistema di *common law*.

⁴⁴² *Banking Act* 1979, e in seguito *Banking Act* 1987.

cono con un certo ritardo in Italia, mentre il sistema economico sta finalmente uscendo dalla recessione innescata dalle politiche deflazionistiche e dalla rivalutazione della lira. L'impatto della Grande depressione è estremamente severo: la disoccupazione è valutata al 15% (ma altre stime giungono a oltre il 20%), e la produzione industriale si contrae a tassi valutati tra il 5,3% e il 9,2% annui. Prezzi, redditi e potere di acquisto si riducono sia nell'industria sia nell'agricoltura⁴⁴³. Per quanto riguarda il sistema creditizio, si può anzitutto ricordare che nel 1929 e sino al 1930-31 continuano i salvataggi bancari, ma si tratta di una "coda" delle crisi di cui già abbiamo parlato. La Banca d'Italia, che agisce per tramite dell'Istituto di liquidazione, interviene a sostegno-ristrutturazione di un gruppo di banche cattoliche, che già navigano in cattive acque dal 1926. È di questi anni anche la liquidazione, dopo un fallito tentativo di risanamento, della Banca agricola italiana, legata a doppio filo al gruppo Snia⁴⁴⁴. In seguito, la Banca agricola è assorbita, unitamente ad alcune piccole banche cattoliche, dalla Banca Nazionale del Lavoro. Per inciso, si noti che, con quest'operazione, la Banca Nazionale del Lavoro, guidata da un personaggio di spicco⁴⁴⁵, riesce sia a guadagnare la fiducia del regime fascista sia ad espandersi dotandosi di un'importante rete nazionale di sportelli. Anche il Monte dei Paschi di Siena, lo dico sempre per inciso, interviene a sostegno della politica di salvataggio con una serie di operazioni che portano nel 1929 all'acquisizione del controllo del Credito toscano⁴⁴⁶, trasformato in Banca Toscana, quando nel 1930 assorbe altre due piccole banche fiorentine. È dal 1930, tuttavia, che gli effetti della crisi americana si fanno sentire e prende avvio il nuovo corso di interventi in campo bancario, che sfocia, come esito ultimo, nella riforma del 1936. Gli effetti della crisi si fanno sentire soprattutto sotto forma di caduta dei corsi dei titoli delle imprese controllate dalle grandi banche miste, le quali ultime tentano il sostegno impegnandosi, in via diretta o indiretta, in acquisti che fanno crescere gli immobilizzi in maniera decisamente non più sostenibile.

Nel 1930-1931, il Credit passa prima i suoi pacchetti azionari ad una società finanziaria appositamente costituita e, successivamente, firma una "convenzione di smobilizzo" con la Banca d'Italia⁴⁴⁷, che prevede il passaggio delle partecipazioni "incagliate" ad una nuova finanziaria fondata nel gennaio del 1931: la

⁴⁴³ Giovanni Balcet.

⁴⁴⁴ La Snia, Società di Navigazione Italo Americana, fu fondata nel 1917 da Riccardo Gualino, inizialmente ebbe per oggetto i trasporti marittimi tra Italia e Stati Uniti. Successivamente assorbì la società Viscosa e, come Snia Viscosa, s'interessò alla produzione di rayon.

⁴⁴⁵ Arturo Osio.

⁴⁴⁶ Società anonima costituita nel 1920 e derivante dal Piccolo credito toscano, società cooperativa costituita nel 1904.

⁴⁴⁷ Che agisce sempre tramite l'Istituto di liquidazione, del quale abbiamo parlato.

Società finanziaria italiana (Sfi)⁴⁴⁸. Tenete ben presenti questi eventi: il Credit promette di trasformarsi in “banca di credito ordinario”. È l’inizio della “fine definitiva” delle banche miste, operazione che coinvolgerà oltre al Credit anche la Comit ed il Banco di Roma e che si dipanerà proprio sullo strumento – *soft*, dopotutto – delle “convenzioni”, ma le cui proporzioni travalicheranno le stesse forze della Banca d’Italia e richiederanno l’istituzione nel 1933 di un apposito ente, al quale abbiamo più volte accennato: l’Istituto di ricostruzione industriale (Iri). Nel 1931 iniziano le trattative fra il Governo Mussolini e i vertici della Banca commerciale italiana⁴⁴⁹. Anche la Comit cede i pacchetti azionari ad una apposita società finanziaria, la Società di finanziamento industriale (Sofindit). Gli storici ci raccontano che tutte queste operazioni, che vedono fra gli attori anche Beneduce⁴⁵⁰, sono condotte nel massimo riserbo; come si dice, il silenzio è d’oro, e in questi casi più che mai, in quanto serve ad evitare che le crisi si trasformino in corsa agli sportelli e si generalizzino. Leggiamo un brano tratto da un libro, più volte citato. «Il tracollo della Banca commerciale fece maturare la necessità di ben più radicali riforme e interventi nel sistema bancario nazionale e alla politica della gradualità e della trattativa fra istituzioni e soggetti interessati si sostituì l’azione di ingegneria finanziaria di Alberto Beneduce, prestigioso consigliere economico di Mussolini. È Beneduce che condurrà le trattative con i dirigenti della Commerciale nell’estate del 1931 – Azzolini⁴⁵¹ riveste nella situazione un ruolo subordinato – e a progettare l’architettura dell’intervento, basata sul principio di separare l’attività bancaria dalla gestione dei pacchetti azionari, per troncare il mostruoso connubio fra banche e industrie. Mentre l’attività bancaria doveva limitarsi al credito a breve, il credito industriale avrebbe dovuto essere gestito da istituti specializzati, di cui il primo esempio fu l’Imi [Istituto mobiliare italiano] costituito con decreto del 13 novembre 1931»⁴⁵², grazie ad apporti di capitale della Cassa depositi e prestiti, degli istituti di previdenza, delle casse di risparmio e degli “istituti di credito di diritto pubblico”⁴⁵³. Tuttavia anche l’Imi, seppure lo scopo iniziale sia appunto quello di collaborare allo smobilizzo delle grandi banche miste o quasi ex-miste, non appare adeguato alla bisogna; dopo una prima fase pressoché di inerzia, o comunque di estrema prudenza e di attività di “tutto riposo”, ben presto il nuovo istituto si specializza nell’erogazione di credito industriale a medio-lungo termine, divenendo, dopo la svolta “autarchica” del 1936

⁴⁴⁸ Da non confondere con la Società finanziaria industriale del Banco di Roma.

⁴⁴⁹ Giuseppe Toeplitz, banchiere di origini russo-polacche, consigliere delegato della Comit dal 1917 al 1933, ne esce nel 1934 dopo il salvataggio operato dall’Iri.

⁴⁵⁰ Forse meglio: Beneduce più che un attore può essere considerato il regista.

⁴⁵¹ Come già ho detto, Vincenzo Azzolini è il nuovo Governatore, succeduto a Stringher.

⁴⁵² Alessandro Polsi.

⁴⁵³ Nuova categoria giuridica, sorta come “sottoprodotto” dell’unificazione dell’emissione.

uno dei pilastri del sostegno finanziario del regime ed assorbendo il Consorzio sovvenzioni su valori industriali.

28. (segue): *La nascita dell'Istituto per la ricostruzione industriale (Iri)*. Nel 1932 seguitano i salvataggi. Nel paragrafo precedente, abbiamo visto le “convenzioni” fra Credit, Comit e Banca d'Italia; la promessa è quella di abbandonare la veste di banche miste. La situazione di emergenza fa sì che i patti non possano essere rispettati e le grandi banche sono autorizzate dal Governo a derogare agli obblighi sottoscritti e a riprendere il finanziamento industriale, come prima e più di prima. La Banca centrale, da parte sua, mantiene larghi i cordoni ed abbassa il tasso di sconto e quello sulle anticipazioni su titoli. A fine 1932, i crediti della Banca d'Italia – del prestatore di ultima istanza – verso l'Istituto di liquidazioni, verso le tre grandi banche miste ed altre banche nazionali⁴⁵⁴ sono poco meno di 7.400 miliardi di lire, quasi pari al 50 per cento della base monetaria. Una situazione siffatta⁴⁵⁵ spinge l'Abi a por mano al “cartello”, fissando tassi massimi sulla raccolta, mentre sul fronte delle imprese il regime sceglie la strada dei “consorzi industriali obbligatori”⁴⁵⁶, scelta che tuttavia non dà i frutti sperati. È in una situazione siffatta che matura la riforma bancaria-industriale portata ad effetto con la costituzione dell'Iri. Già nel gennaio del 1933, Mussolini e il nuovo Ministro delle Finanze Guido Jung affidano a Beneduce la realizzazione di un'operazione «consistente nel raggruppare tutte le banche che erogano finanziamenti all'industria in un nuovo organismo, separando il credito a breve, da quello a medio termine, da riservare all'Imi, da quello a lungo, da riservare a un nuovo istituto che avrebbe dovuto raggruppare gli organismi di credito speciale creati e presieduti da Beneduce nel corso degli anni Venti. Lo stesso Beneduce era proposto come possibile presidente dell'Ifi (Istituto Finanziario Italiano)»⁴⁵⁷. In tempo record, Beneduce sviluppa il progetto e, modificando tuttavia non poco l'idea originaria, con il d.l. 23 gennaio 1933, n. 5 viene approvata la costituzione dell'Istituto di ricostruzione industriale (Iri) presieduto da Beneduce e diretto da Donato Menichella, che rimane all'Iri sino al 1943 e diviene Governatore della Banca d'Italia nel 1947. Anche su questo argomento, com'è facile immaginare, sono stati scritti oceani d'inchiostro. Ed anche in questo caso, ed anche questo è facile immaginarlo, debbo limitarmi a poche osservazioni.

Si può notare, anzitutto che l'operazione Iri si differenzia sostanzialmente dalla politica bancaria e industriale seguita sino al 1933; ciò nel senso che con l'Iri non

⁴⁵⁴ Come il Banco di Santo Spirito e l'Istituto di credito marittimo.

⁴⁵⁵ Nella quale fra l'altro riemergono fenomeni di concorrenza sfrenata e di vero e proprio accaparramento dei depositi tramite sensibilissimi aumenti dei tassi passivi.

⁴⁵⁶ Con una legge del giugno 1932.

⁴⁵⁷ Alessandro Polsi.

si intende più⁴⁵⁸ dar vita ad un nuovo canale di finanziamento industriale⁴⁵⁹, ma si intende portare ad effetto un'operazione complessa di sistemazione degli immobilizzi, sollevando la Banca d'Italia da una situazione insostenibile⁴⁶⁰ ed un'operazione di riforma a tutto sesto del sistema bancario incentrata su nuovi rapporti fra banche ed imprese. Sebbene l'Iri non intenda solo o prevalentemente dar vita ad un nuovo canale di finanziamento industriale, in effetti, tuttavia, l'istituto è in origine suddiviso in due sezioni. Quella di Smobilizzi industriali, per la gestione delle partecipazioni⁴⁶¹, sezione che subentra all'Istituto di liquidazioni creato alla metà degli anni Venti, e quella di finanziamento industriale. L'Iri nasce come ente temporaneo di smobilizzo⁴⁶²; si pensa che le partecipazioni imprenditoriali debbano essere rimesse quanto prima in mano dei privati, ma, nel 1937, da provvisorio diventa permanente⁴⁶³ e la sezione finanziamenti passa all'Imi.

Fermiamo la nostra attenzione sugli smobilizzi. Sulla base di apposite convenzioni stipulate nel marzo del 1934, l'Iri acquisisce tutte⁴⁶⁴ le partecipazioni detenute dal Credit, dalla Comit e dal Banco di Roma; nelle citate convenzioni, le tre grandi banche si impegnano, stavolta una volta per tutte, a mantenere il carattere di banca di credito commerciale e ad astenersi dal porre in essere per l'avvenire acquisizioni di nuove partecipazioni industriali. «In questo modo – scrive Alessandro Polsi – una gran parte del settore industriale e tutti i maggiori istituti di credito italiani finivano sotto il controllo diretto dell'Iri». Pasquale Saraceno ha fatto notare che «l'operazione portata ad effetto dall'Iri nel febbraio 1934 (cioè lo smobilizzo delle banche miste) fu una riforma e non un salvataggio e neppure un risanamento [...]. Si sarebbe avuto salvataggio se l'Iri si fosse limitato a coprire le perdite delle banche [...]. L'operazione avrebbe invece potuto definirsi di risanamento se anziché limitarsi alla copertura delle perdite subite dalle banche, l'Iri si fosse fatto trasferire le partecipazioni che le banche stesse possedevano nelle imprese in perdita [...]. L'operazione fu invece di riforma e ciò perché all'Iri vennero trasferite le partecipazioni nelle imprese in utile oltre che quelle nelle imprese in perdita».

Il vero dato nuovo risiede in questo fatto e nella parallela e conseguente espulsione della banca mista dalla scena economica italiana. Con la costituzione dell'Iri,

⁴⁵⁸ O, diciamo meglio, non si intende solo e prevalentemente.

⁴⁵⁹ Rinnovando il tentativo di cui all'Imi.

⁴⁶⁰ Per questo, notate bene, come ho accennato in precedenza il ciclo di riforme che si articolano nell'istituzione dell'Iri e nell'emanazione della legge del 1936, può essere letto anche come “rifondazione” del ruolo della banca centrale.

⁴⁶¹ Rivenienti dalle grandi banche nel momento in cui sono costrette a divenire ex-miste.

⁴⁶² Un «convalescenziario», dice Mussolini.

⁴⁶³ Ma che sorpresa!

⁴⁶⁴ Attenzione, prego: *tutte*.

con lo smobilizzo del 1934, e con la sua stabilizzazione nel 1937 si chiude una prima, rilevantissima, tappa del processo formativo dell'economia pubblica italiana. Muta la filosofia politica dell'intervento statale, senza però che tale mutamento sottintenda necessariamente una volontà dirigista di sospendere il mercato⁴⁶⁵. Anzi, la riorganizzazione dell'intervento pubblico in economia è indotta, come ho cercato di farvi vedere, dal progressivo collasso del mercato e dall'acquisita consapevolezza di come sia insufficiente il metodo dei salvataggi, degli interventi d'emergenza e della costituzione di istituti o enti "provvisori"⁴⁶⁶ con il quale sino al 1933 si tenta di salvare la forma dei sacri principi dell'economia liberale. Certamente, tutto ciò può essere inteso come espressione di un rafforzamento delle ideologie "stataliste", ove per statalismo s'intenda l'inserimento della gestione diretta e continuata di attività industriali o finanziarie e dell'intervento, non importa se programmato o meno, a regolazione dell'attività dei privati fra i compiti attribuiti in via ordinaria allo Stato. Ma su questo punto dovremo tornare.

29. *La "legge bancaria" del 1936-1938. Alcune avvertenze sull'iter della legge; i soggetti controllati e i soggetti controllori; la pubblicizzazione della Banca d'Italia.* Prima di affrontare i contenuti della legge del 1936, sono opportune due avvertenze relative all'iter della legge medesima.

La prima avvertenza, più di forma che di sostanza, riguarda il fatto che con la locuzione "legge bancaria del 1936" o "del 1936-'38" o "riforma bancaria", s'intende un aggregato normativo composito che prende le mosse dal r.d.l. 12 marzo 1936, n. 375 successivamente modificato dal r.d.l. 17 luglio 1937, n. 1400; i due decreti, per una stranezza procedurale, vengono poi convertiti rispettivamente nelle leggi 7 marzo 1938, n. 141 e 7 aprile 1938, n. 636, che sono identiche nel contenuto; la legge 10 giugno 1940, n. 933, che apporta talune modificazioni, completa il quadro originario della legge generale bancaria, sul quale s'innesteranno, poi, le modificazioni dell'immediato dopoguerra, che vedremo al successivo capitolo quarto.

La seconda avvertenza concerne il processo formativo della legge; poniamoci la seguente domanda: in quali ambienti matura la legge bancaria? A questo proposito conviene ricordare che Sabino Cassese per primo e, in seconda battuta, un'articolatissima ricerca coordinata da Mario Porzio⁴⁶⁷ hanno dimostrato che esistono due storie della legge bancaria e della riforma bancaria-industriale che sfocia

⁴⁶⁵ Sebbene è ovvio, la sospensione delle regole della democrazia parlamentare, facilitino sostanzialmente il compito dei riformatori.

⁴⁶⁶ Al di là della loro effettiva durata.

⁴⁶⁷ Professore di legislazione bancaria e di diritto commerciale dell'Università di Napoli.

in quella legge. Cioè a dire: esiste una storia palese ed esiste una storia occulta⁴⁶⁸, che però è quella più importante. La storia palese si può facilmente desumere dai documenti ufficiali, specialmente dai lavori della Corporazione del credito e della previdenza, istituita nel 1934. Non vi voglio annoiare più di quanto non abbia fatto sino ad ora; fidatevi di me se vi dico che questi documenti son ben poco cosa e non hanno niente, o quasi, a che vedere con il sostanziale processo di formazione della legge. La Corporazione del credito resta estranea al processo formativo della legge, così come l'Abi. Ma anche la Banca d'Italia resta al margine, come si evince con chiarezza dalla lettura delle Relazioni di quegli anni; addirittura, si ha l'impressione che il Governatore Azzolini ritenga che il processo di riforma del credito possa di fatto considerarsi concluso con la costituzione dell'Imi e dell'Iri. Come ha scritto ancora una volta Sabino Cassese, il fatto è che la riforma non scaturisce dagli ambienti "fascistissimi" delle corporazioni e non è nemmeno il frutto dell'anticapitalismo e dell'antiliberalismo dei pensatori fascisti più legati all'idea corporativa. I suoi artefici sono altri; sono, Menichella, Saraceno, De Gregorio, tutti personaggi (già citati), i quali agiscono sotto la guida di Alberto Beneduce, manager pubblico di estremo rilievo proveniente dalle file nittiane⁴⁶⁹. Gli artefici della riforma vanno, quindi, ricercati in seno alle "tiepide" (rispetto al regime) burocrazie pubbliche o semi-pubbliche dell'Iri.

Poste queste prime "avvertenze", avvertendo peraltro che talune questioni generali saranno affrontate più avanti, si tratta ora d'intervenire con un minimo d'ordine sui contenuti della legge del 1936. Attenzione, ragazze e ragazzi, siamo al cospetto di un testo lungo⁴⁷⁰ e complesso. Non posso che illustrarvelo in maniera parziale e schematica, cercando di metterne in luce soprattutto le differenze e i punti di contatto rispetto alla legislazione attuale, e soffermandomi solo su talune norme, che a mio avviso, assumono maggior rilievo, tralasciandone, salvo qualche richiamo, la maggior parte.

Il titolo I (artt. 1-10) riguarda le «*disposizioni generali*» e si apre non tanto con una definizione di che cosa debba intendersi per attività bancaria⁴⁷¹, quanto sul principio di sottoposizione a regolazione da parte della legge dell'attività di raccolta del risparmio e dell'attività di esercizio del credito. Si tratta di attività – la norma parla di «*funzioni*»⁴⁷² – riservate; tali attività (funzioni) possono essere esercitate unicamente da determinate categorie di banche, meglio di «*aziende di credito*»⁴⁷³, che sono soggette al controllo di un organismo – un organo dello Stato – apposi-

⁴⁶⁸ *Rectius*, una storia che, prima delle ricerche or ora richiamate, era occulta.

⁴⁶⁹ Cioè dell'*entourage* di Francesco Saverio Nitti.

⁴⁷⁰ Più di cento articoli, quasi come il testo unico del 1993.

⁴⁷¹ Come fa invece la legislazione attuale, art. 10 Tub.

⁴⁷² Sulla portata di questo termine interverremo più avanti.

⁴⁷³ Resta fermo il lessico della legge del 1926.

tamente costituito, denominato Ispettorato per la difesa del risparmio e per l'esercizio del credito (Idrec). Tutte le notizie e le informazioni di cui viene in possesso l'Ispettorato sono tutelate dal segreto di ufficio, regola che vale anche nei confronti delle pubbliche amministrazioni; parallelamente, anche i funzionari dell'Ispettorato⁴⁷⁴ sono tenuti al segreto di ufficio ed hanno l'obbligo di riferire esclusivamente al capo dell'Ispettorato medesimo, cioè, come vedremo tra breve, al Governatore della Banca d'Italia⁴⁷⁵. L'elencazione delle banche che effettuano la «raccolta di risparmio a breve termine» è fornita dall'art. 5 e si dipana come segue: a) istituti di credito di diritto pubblico e banche d'interesse nazionale⁴⁷⁶; b) banche ed aziende di credito in genere, comunque costituite⁴⁷⁷, ivi comprese le banche cooperative popolari, che per ora non hanno una propria specifica normativa, per la quale bisogna attendere la fine degli anni Quaranta; c) filiali esistenti nel Regno di aziende di credito straniere, già regolate, come abbiamo accennato, da un decreto del 1919; d) casse di risparmio; e) monti di pegno, rinominati nel 1938 monti di credito su pegno; f) casse rurali ed agrarie, rinominate, in forza dello specifico testo unico approvato nel 1937 e modificato nel 1955, casse rurali ed artigiane. Si veda bene: questa norma si basa su di una considerazione unitaria delle banche private di cui alle lettere b), c), f), di quelle pubbliche di cui alle lettere a), d), e) e di quelle a partecipazione pubblica, ovvero le banche d'interesse nazionale, di cui alla lettera a).

Il titolo II (artt. 11-19) concerne la «costituzione dell'Ispettorato per la difesa del risparmio e l'esercizio del credito». L'Idrec è posto alle dipendenze di un apposito Comitato di Ministri⁴⁷⁸, presieduto dal Capo del Governo, cioè da Mussolini, e composto da vari ministri economici. In caso di urgenza, i provvedimenti per cui è prevista la deliberazione del Comitato possano essere adottati dal Capo del Governo, il quale è tenuto a riferirne nella prima adunanza del Comitato medesimo, che di regola deve riunirsi ogni mese. Nel fissare le proprie direttive indirizzate all'Idrec, il Comitato, quando queste direttive abbiano «carattere generale», deve sentire un organismo di vertice dell'organizzazione corporativa fascista, denominato Comitato corporativo centrale⁴⁷⁹. Il Governatore della Banca d'Italia è «il capo» dell'Idrec e provvede nell'ambito delle direttive fissate dal Comitato dei Ministri, alle cui sedute peraltro partecipa⁴⁸⁰, all'esecuzione dei compiti attribuiti all'Idrec medesimo⁴⁸¹.

⁴⁷⁴ Che nell'esercizio delle proprie funzioni sono considerati pubblici ufficiali.

⁴⁷⁵ Art. 10.

⁴⁷⁶ Di cui parleremo fra breve.

⁴⁷⁷ Ma nella legge del 1936, a differenza di quella del 1926, è prevista obbligatoriamente la forma di società capitali: sono quindi escluse le ditte individuali e le società di persone.

⁴⁷⁸ Notate che siamo al cospetto del primo esempio di comitato interministeriale.

⁴⁷⁹ Art. 13, su questa norma dovremo tornare fra breve.

⁴⁸⁰ Attenzione: è un dato, questo, da tener ben presente.

⁴⁸¹ Artt. 11-12.

Il titolo III (artt. 20-24) concerne «*l'istituto di emissione*». Qui basti richiamare l'art. 20. Ai sensi di questa norma, la Banca d'Italia è dichiarata «*istituto di diritto pubblico*», il capitale è rappresentato da quote di partecipazione nominative attribuite, «*ai fini della tutela del pubblico credito e della continuità d'indirizzo*» a banche pubbliche (istituti di credito di diritto pubblico e casse di risparmio) e in mano pubblica (banche di interesse nazionale), nonché ad istituti di previdenza e a istituti di assicurazione.

30. (segue): *Istituti di credito di diritto pubblico e banche d'interesse nazionale*. Il titolo IV (artt. 25-27) riguarda gli «*istituti di credito di diritto pubblico e le banche d'interesse nazionale*». L'art. 25 conferma la natura di istituti di credito di diritto pubblico ai banchi meridionali, alla Banca Nazionale del Lavoro, al San Paolo di Torino e dichiara istituto di diritto pubblico il Monte dei Paschi⁴⁸². Istituti di credito di diritto pubblico? Che cosa sono? Qual è la loro natura giuridica? Esistono ancora? L'etichetta "istituto di diritto pubblico" (Icdp) è un'etichetta confezionata *ad hoc* – alla stregua di ristoro: una sorta di medaglietta da appuntarsi sul petto (almeno in origine) – per i due banchi meridionali, quello di Napoli e quello di Sicilia, allorquando, nel maggio del 1926, in forza dell'unificazione dell'emissione in capo alla Banca d'Italia, perdono il privilegio dell'emissione: un riconoscimento, dunque, che dà veste giuridica alle antiche radici, sicuramente d'ordine pubblicistico, dei due istituti. Ma, col passare degli anni, il nucleo originario si allarga; ai due antichi banchi, si aggiunge non solo l'Istituto San Paolo di Torino, le cui origini di monte pio in qualche modo lo accomunano ai banchi medesimi, ma anche la Banca Nazionale del Lavoro, che è sorta in epoca assai più recente come società per azioni⁴⁸³. Al momento dell'emanazione della legge bancaria, gli Icdp sono dunque quattro e sono quelli che la norma in parola "riconosce" come tali; con la norma in parola, ad essi si aggiunge, per espressa "dichiarazione" della norma medesima, il Monte dei Paschi. E siamo a cinque; gli Icdp divengono in seguito sei, quando nel 1944 è istituito con apposita legge il Banco di Sardegna. È più che sufficiente dire che, attualmente, la categoria è scomparsa, "travolta" dalle previsioni della legge Amato sulla ristrutturazione⁴⁸⁴ delle banche pubbliche, fra cui gli istituti in parola e le casse di risparmio; ma siccome, come vedremo più avanti, la trasformazione è avvenuta nella maggioranza dei casi per "scorporo"⁴⁸⁵, taluni vecchi

⁴⁸² Cosa niente affatto gradita ai senesi che, come nel caso della legge Amato, pongono in atto una sorta di psicodramma collettivo.

⁴⁸³ Del resto la Bnl è l'unico istituto di credito di diritto pubblico con struttura associativa, mentre tutti gli altri hanno natura fondazionale.

⁴⁸⁴ Trasformazione in società per azioni.

⁴⁸⁵ Cioè a dire per conferimento ad una società per azioni dell'azienda di credito sin lì incorporata nell'ente pubblico... la cosa non è semplicissima, ma non preoccupatevi la affronteremo a suo tempo.

istituti continuano a vivere, anche se la legislazione più recente – della fine degli anni Novanta – ha loro attribuito natura privatistica. Essi continuano a vivere non più come banche, ma sotto specie di “fondazioni bancarie”⁴⁸⁶. Questo è il caso, ad esempio, della Fondazione Monte dei Paschi di Siena, che è altra cosa, al di là dei nessi proprietari che corrono fra i due soggetti, della Banca Monte dei Paschi di Siena SpA, capogruppo del Gruppo bancario Monte dei Paschi di Siena.

Leggendo l'art. 25 della legge bancaria c'imbattiamo in un'altra etichetta, che sin qui abbiamo solo evocato e il significato della quale non ci è noto. Mi riferisco alle banche d'interesse nazionale (Bin). Solite domande. Che cosa sono? Qual è la loro natura giuridica? Esistono ancora? Vediamo la norma: «*Sono banche d'interesse nazionale quelle che, costituite sotto forma di società anonima per azioni ed aventi una vasta organizzazione di carattere nazionale, sono riconosciute tali con decreto reale promosso dal Capo del Governo. Non può essere riconosciuta tale qualifica alle banche che non abbiano stabilito filiali in almeno 30 province*». Come ben vedete la norma ci dice solo una cosa, e questa cosa riguarda la natura giuridica delle Bin: le Bin sono in ogni caso imprese private, perché debbono necessariamente avere la forma di società per azioni. Stranamente però, nel primo decreto del 1936 la formula «*banche d'interesse nazionale*» non compariva; compariva invece quella, che comprendeva anche gli Icdp, di «*banche e istituti di diritto pubblico*», formula contraddittoria rispetto alla sostanza delle Bin. Questa formula, abbandonata con il 1937 perché oggettivamente ambigua, la dice però lunga rispetto ad una questione di fondo, che è cioè quella relativa all'indifferenza del legislatore rispetto alla “forma” pubblica o privata degli enti bancari assoggettati a controllo. È una questione che più avanti dovremo riprendere. Bisogna poi notare che, nello schema della norma, la categoria delle Bin è una categoria aperta: «*quelle che siano riconosciute tali con decreto*» ecc., ecc. In effetti non è stato così. In realtà, nel corso della vigenza della legge del 1936, abbiamo solo tre banche d'interesse nazionale: la Comit, il Credit ed il Banco di Roma, cioè le tre ex banche miste, che l'ingegneria della riforma Iri trasforma in banche a partecipazione dell'Iri medesimo, a partecipazione statale, quindi. Ciò posto, dunque, l'etichetta Bin nasconde banche private⁴⁸⁷ in mano pubblica⁴⁸⁸. Anche le Bin, come gli Icdp, sono oramai evaporate nel corso delle privatizzazioni degli anni Novanta e nella scelta di “despecializzazione” operata dal testo unico bancario del 1993; salvo il caso delle banche cooperative, banche popolari e

⁴⁸⁶ O meglio, fondazioni di origine bancaria.

⁴⁸⁷ Che hanno forma giuridica di società per azioni.

⁴⁸⁸ Diciamo, più precisamente, in mano pubblica diretta, perché il panorama bancario nella vigenza della legge del 1936 comprende anche un'ulteriore categoria di banche a partecipazione pubblica; quelle delle banche partecipate da istituti di credito di diritto pubblico (com'è il caso, ad esempio, della società per azioni Banca Toscana in proprietà del Monte dei Paschi, istituto di diritto pubblico).

banche di credito cooperativo ex casse rurali e artigiane, nel Tub, infatti, tutti i gatti sono grigi: tutte le banche sono semplicemente banche “senza aggettivi”.

Va, infine, tenuto conto delle previsioni relative alla nominatività obbligatoria delle azioni che, peraltro, concerne tutte le banche e non le sole Bin⁴⁸⁹ e alla riserva del possesso “italiano” delle azioni medesime delle Bin, dicendo che si tratta questioni entrambe superate, l’una con la codificazione del 1942, che com’è noto regola in via generale il regime di circolazione dei titoli azionari⁴⁹⁰, e l’altra nei primi anni Settanta in ottemperanza a specifiche previsioni di diritto comunitario. A parte ciò, è opportuno sottolineare il fatto che non solo gli Icdp e le Bin sono considerati unitariamente, ma che la conseguenza di questa considerazione unitaria, la quale è dunque sostanziale e non meramente formale o casuale, è che le due categorie sono sottoposte ad una medesima disciplina, contenuta nell’art. 27, relativa all’approvazione governativa degli statuti. Tale disciplina, specialmente negli Icdp⁴⁹¹, s’incentra sui poteri di nomina; qui con il tempo s’innesta, come vedremo, la degenerazione politica⁴⁹² dell’uso di tali poteri.

31. (segue): *L’autorizzazione alla costituzione, all’inizio delle operazioni e all’apertura di sportelli*. Veniamo al titolo V (artt. 28-40), dedicato alla «disciplina degli istituti, imprese ed enti raccoglitori di risparmio a breve termine». Il titolo si apre con una norma chiave, quella sull’autorizzazione. Ora l’autorizzazione riguarda tre diverse fattispecie: la costituzione, l’inizio delle operazioni e la istituzione di sedi, filiali, agenzie... in breve, “sportelli”. Se si considera il momento costitutivo dell’azienda di credito si può parlare di “duplice autorizzazione”; se invece si considera in maniera unitaria sia il momento della costituzione che quello della espansione territoriale della azienda di credito, si parla, come qualcuno ha fatto, di “triplice autorizzazione”. Ritengo preferibile parlare di “duplice autorizzazione”, tenendo separato il momento costitutivo da quello dell’espansione territoriale; ciò, per il semplice motivo che l’espansione territoriale è solo eventuale: può esserci, come di solito accade, ma può anche non esserci, com’è nel caso della casse rurali e artigiane, che, fino alla riforma del 1993, sono nella prevalenza banche non solo piccole, ma addirittura “monocellulari”⁴⁹³. Del resto il tenere distinti i due momenti ci permette d’inquadrare meglio i raffronti all’indietro con l’autorizzazione del 1926, che prende in considerazione solo l’inizio delle operazioni di banca, e quelli in avanti con il Tub del 1993. Del resto, il regime degli sportelli è ispirato, *apertis verbis* e

⁴⁸⁹ Come stabilisce l’art. 30.

⁴⁹⁰ Cfr. ora l’art. 2354 c.c.

⁴⁹¹ Il problema riguarderà anche le altre banche pubbliche, in particolare le casse di risparmio.

⁴⁹² *Rectius*, partitica.

⁴⁹³ O “monosportello” che dir si voglia.

ancor più di quanto sia quello dell'autorizzazione alla costituzione e all'inizio delle operazioni, a finalità di programmazione geografica del credito.

Duplica autorizzazione, dunque, alla stregua di atto amministrativo complesso, incardinantesi su due diverse fattispecie, che a loro volta s'incardinano l'una all'altra. La prima autorizzazione, quella alla costituzione, integra un controllo di merito ampiamente discrezionale, così tanto discrezionale da avvicinarla secondo buona parte della dottrina ad un provvedimento di tipo "concessorio", ove non addirittura ad accostarla ad una sorta di "barriera all'entrata", quasi ad intendere la legge del 1936 alla stregua di normativizzazione del "monopolio bancario". In altre parole, l'autorizzazione può in ogni caso essere rifiutata, se l'organo decidente (l'Idrec), anche alla luce della considerazione delle «*condizioni economiche del mercato*», ritenga che debba esserlo⁴⁹⁴. Si noti poi che, così recita la norma, «*è in facoltà dell'Ispettorato di determinare l'ammontare del capitale o del fondo di dotazione minimo cui dovrà essere subordinata la costituzione di nuove aziende di credito*». Capite bene quale sia il punto di differenza fra questa norma e le previsioni del 1926 – dove, come sappiamo, le soglie di capitale minimo sono fissate dalla legge – e capite anche quale sia la distanza, vien da dire stellare, fra di essa e l'attuale regime autorizzativo, basato sulle considerazioni di requisiti oggettivi predeterminati *ex lege* dall'art. 14 Tub, più volte citato e che meglio dovremo considerare. Come vi anticipavo sopra, non possono esser concesse nuove autorizzazioni a banche che non siano costituite in forma di società anonima o in accomandita per azioni⁴⁹⁵; cosicché le (all'epoca) esistenti banche strutturate sotto forma di società di persone o di ditta individuale, come è possibile nella vigenza dei provvedimenti del 1926, restano in vita, per così dire, "ad esaurimento"⁴⁹⁶. L'autorizzazione ha valore costitutivo, come si desume, dal citato art. 28 quando dispone che «*le formalità prescritte [dal] codice di commercio per la legale costituzione delle società non possono eseguirsi [...] se non è esibito alle competenti autorità l'originale o la copia autentica dell'autorizzazione dell'Ispettorato*». Una legge del 1940 allarga questa previsione alle modificazioni statutarie. Non voglio angariarvi, intrattenendovi oltre su queste, abbastanza complesse, procedure. Facciamola breve. Una volta ottenuta l'autorizzazione alla costituzione, passati cioè attraverso la porta del "diritto speciale", si tratta di passare attraverso quella del "diritto comune", nel rispetto del codice di commercio. Traversata anche questa porta, si torna di nuovo nel "diritto speciale" per ottenere – la richiesta parte, dunque, da una banca già costituita, ma ancora non operante – l'autorizzazione all'inizio delle operazioni. Ottenuta questa seconda autorizzazione (il secondo tassello della "duplica autoriz-

⁴⁹⁴ Non c'è nessun diritto allo svolgimento di attività economica, l'art. 41 Cost. è al di là da venire.

⁴⁹⁵ La società a responsabilità limitata è introdotta dal codice civile del 1942.

⁴⁹⁶ Art. 30.

zazione”), il processo si conclude con l’iscrizione all’albo delle aziende di credito, tenuto dall’Idrec⁴⁹⁷.

Possiamo forse aggiungere due brevissime osservazioni. A differenza dell’autorizzazione alla costituzione, l’autorizzazione all’inizio delle operazioni sembra assumere la configurazione di controllo di legittimità piuttosto che di controllo di merito. Per altro verso, poi, l’autorizzazione in parola potrebbe anche essere intesa come autorizzazione all’apertura del primo sportello. Tuttavia, questa ipotesi può porsi in contrasto con la or ora riconosciuta natura di controllo di merito dell’autorizzazione all’apertura di sportelli, perché, come ho accennato dianzi, è proprio sul fronte degli sportelli che la natura di controllo di merito delle autorizzazioni si appalesa in maniera più chiara. Infine, si tenga presente a questo proposito che, nel sistema della legge del 1936, l’autorizzazione all’apertura di sportelli è sempre soggetta ad una sorta di condizione risolutiva, nel senso che, per quanto dispone l’art. 34, il Comitato dei Ministri può ordinare «*la chiusura di determinate sedi o filiali, sia in seguito a manchevolezze di esercizio, sia ai fini di una migliore articolazione territoriale delle aziende di credito*». Si tratta di una norma “pesante”, che, come ho accennato, è modificata quando nel 1985 il nostro Paese recepisce la direttiva comunitaria n. 1977/780/CEE, ripudiando, proprio sulla base di tale direttiva, la possibilità di riferirsi alle «*condizioni economiche del mercato*».

32. (segue): *I principali controlli. Analisi degli articoli 31, 32, 33, 35.* Fin qui abbiamo parlato di controlli all’entrata (controlli costitutivi) e di controlli all’espansione territoriale. Se l’art. 31 concerne la vigilanza informativa e quella ispettiva, materie che già dovrebbero esserci grosso modo note, da parte loro gli artt. 32, 33 e 35 rappresentano il nocciolo duro del controllo creditizio e segnano la base giuridica per imbastire politiche di controllo selettivo del credito, come quelle avviate nei primi anni Settanta e portate ad effetto con il massimale agli impieghi ed il vincolo di portafoglio⁴⁹⁸. In queste norme si racchiude una vasta serie di “strumenti”, strumenti che sono rapportabili non solo al controllo che una volta si chiamava “funzionale” o “concomitante”⁴⁹⁹ o a quella che oggi si definisce “vigilanza regolamentare”, ma anche al controllo “sostitutivo”. Cerchiamo di procedere con un po’ d’ordine.

L’art. 32 riguarda: 1) le forme tecniche dei bilanci e delle situazioni periodiche; 2) i termini e le forme delle contestazioni da parte dei clienti in merito agli estratti conto, limiti dei tassi, condizioni delle operazioni bancarie, provvigioni per i servizi bancari; 3) la proporzione fra le diverse categorie di investimenti; 4) le riserve

⁴⁹⁷ Art. 29.

⁴⁹⁸ Interventi su cui diremo qualcosa più avanti nel prossimo capitolo.

⁴⁹⁹ Così denominato perché svolto in concomitanza con la vita delle aziende di credito.

di liquidità e le riserve obbligatorie; 5) le cautele per evitare gli aggravamenti di rischio derivanti dal cumulo di fidi⁵⁰⁰. In tutte queste materie, le banche devono attenersi alle istruzioni dell'Idrec, che agisce in conformità delle deliberazioni del Comitato dei Ministri. Si noti che, a differenza di quanto avviene nei provvedimenti del 1926, le norme in questione indicano solo teste di capitolo, cornici da riempire a seconda delle necessità: per esempio, non si dice più che le riserve obbligatorie devono articolarsi così o così, sia in merito al rapporto patrimonio/depositi sia in merito alle forme d'investimento dei depositi raccolti in eccedenza al rapporto medesimo. Vedremo di seguito l'importanza di questo dato, su cui poggia un requisito essenziale della legge del 1936, la sua "malleabilità" o "elasticità" o "apertura", che ha contribuito, fungendo quasi da "fontana dell'eterna giovinezza", a sostenerne la lunga vigenza.

Sempre su questa linea di ragionamento, si noti la previsione del successivo art. 33, a tenore della quale il Comitato può «*stabilire che determinate forme di impiego debbano essere preventivamente autorizzate dall'Ispettorato*». Addirittura, nella versione originaria del 1936, questa facoltà viene direttamente attribuita all'Idrec. In ogni modo, questa norma, anche nella versione corretta nel 1937, ci dà il polso sia dell'apertura della legge sia dell'ambiguità dei rapporti che uniscono il Comitato all'Idrec; su questa "ambiguità"⁵⁰¹, avremo modo di tornare in seguito; anche nel Tub del 1993, che, con scelta a mio avviso criticabile⁵⁰², mantiene in vita il Comitato interministeriale del credito e del risparmio⁵⁰³, l'ambiguità si rinnova, o anzi si accentua, nella misura in cui, ai sensi dell'art. 4 Tub spetta alla Banca d'Italia⁵⁰⁴ il compito di formulare le proposte per le deliberazioni del Cicr, mentre, ai sensi del successivo art. 53 in materia di vigilanza regolamentare, l'azione di vigilanza della Banca d'Italia medesima deve svolgersi «*in conformità alle deliberazioni del Cicr*». Un gatto che si morde la coda? Si tenga poi presente, ma avremo modo di vederlo meglio a fine volume, che il co. 2 della norma del Tub sulla quale ci stiamo ora muovendo prevede che determinate operazioni possano essere sottoposte ad autorizzazione della Banca d'Italia; la decisione spetta alla Banca d'Italia stessa⁵⁰⁵. Insomma il Tub del 1993 recupera l'originaria formulazione contenuta nell'art. 33, confezionato nel 1936; questo mi sembra, ovviamente senza esagerare troppo, un dato indicativo che la dice lunga sul "legame di sangue" fra vecchia e nuova legislazione. Tutti i provvedimenti sin qui esaminati «*possono essere di carattere generale ovvero particolari a categorie di aziende o a singole aziende, e possono essere sempre*

⁵⁰⁰ Sulla base di questa previsione è istituita negli anni Sessanta la Centrale dei rischi.

⁵⁰¹ E sulla differenza che corre fra "forma" e "sostanza" in tutti i rapporti interorganici.

⁵⁰² E non solo a mio avviso, particolarmente calzante la critica di Fabio Merusi.

⁵⁰³ Dal 1947, Comitato interministeriale del credito e del risparmio (Cicr).

⁵⁰⁴ Che dal 1947 prende definitivamente il posto dell'Idrec, abolito nel 1944.

⁵⁰⁵ Sia pure in conformità delle delibere che il Cicr ha assunto, ma su proposta della Banca d'Italia.

*modificati, con congruo periodo di preavviso*⁵⁰⁶. Anche questo principio è ancora vivo nell'art. 53 del testo unico bancario.

L'art. 35 riguarda i poteri⁵⁰⁷ di intervento che spettano in via diretta all'Ispettorato. Tali poteri/facoltà possono essere suddivisi in due gruppi. Nel primo gruppo rientrano: a) le previsioni relative all'assunzione di partecipazioni e all'acquisto di immobili; b) la determinazione del limite massimo dei fidi concedibili; c) la precisazione delle dichiarazioni che i richiedenti fidi devono rilasciare circa le loro condizioni patrimoniali ed economiche⁵⁰⁸. Le previsioni che classifichiamo nel secondo gruppo sono: d) la possibilità di ordinare in determinati casi la convocazione delle assemblee e degli altri organi di una banca; e) la possibilità di ordinare l'esperimento delle procedure esecutive contro i debitori morosi quando l'Idrec ritenga che una banca sia incorsa in un ritardo eccessivo; f) la possibilità di fissare modalità per la sistemazione di immobilizzi riscontrati nelle aziende di credito; g) la possibilità di metter bocca, con parere obbligatorio ma non vincolante, sul ricorso che una banca intenda presentare al tribunale per la convocazione dei creditori al fine di proporre un concordato preventivo. Si noti fin da ora che le previsioni di cui alle lettere d), e) ed f) integrano un vero e proprio controllo sostitutivo, nel senso che entro certi limiti l'autorità di vigilanza si sostituisce alla impresa bancaria.

Fermiamoci sui punti a), b) e d): assunzione di partecipazioni e investimenti in immobili, limite di fido, convocazione degli organi dell'impresa bancaria.

Punto a): assunzione di partecipazioni e investimenti in immobili. Ricorderete le convenzioni stipulate fra l'Iri e le grandi banche nazionali (ex miste) e ricorderete l'impegno assunto da queste ultime a rinunciare all'acquisizione di qualsiasi tipo di partecipazioni; un impegno rigido, che, almeno teoricamente, non lasciava scelta. Ben altra è la soluzione della legge bancaria; nulla si dice di definitivo, anzi nulla si dice e basta; la rinuncia all'acquisizione di partecipazioni non entra a far parte del testo normativo alla stregua di linea del Piave, come forse si poteva presumere. Sia ben chiaro: la legge del 1936, e *a fortiori* la legislazione attuale, non contiene alcun divieto; l'unica barriera che, al limite, è posta è quella, ovvia e paradossale, del patrimonio. Lo stesso identico discorso vale per l'acquisizione di immobili. Sia ben chiaro: in questo come in numerosi altri casi, la legge del 1936 si limita a demandare poteri di controllo e d'intervento, il cui uso dipende dai comportamenti concreti (concludenti) dell'autorità di vigilanza. Ciò posto, così in astratto, dalla semplice lettura delle norme, gli obiettivi che la legge intende perseguire appaiono indefiniti o quantomeno "aperti"; meglio diremmo, l'unico obiettivo certo è quello di sottoporre a regolazione l'attività bancaria; il come, il quando e il perché di tale

⁵⁰⁶ Siamo sempre nell'art. 33.

⁵⁰⁷ Meglio, le facoltà.

⁵⁰⁸ Potremmo dire che questa previsione è volta al tentativo di superare le asimmetrie informative.

regolazione dipende di volta in volta dalle scelte operate dall'autorità di vigilanza.

Punto b): limite del fido. Passiamoci per dire molto semplicemente che, anche in questo caso, si può svolgere il ragionamento svolto or ora. Come nel caso delle riserve obbligatorie, a differenza dei provvedimenti di tutela del risparmio di dieci anni prima, la legge bancaria del 1936 non fissa alcuna soglia rispetto al massimo dei fidi concedibili, né, lo si noti bene, incardina il massimo ad uno "stesso cliente", bensì si limita a prevedere che l'autorità di vigilanza, l'Idrec fino al 1944 e in seguito la Banca d'Italia, possa (*«ha facoltà di»*) fissare il livello di questo limite, riferendolo ad uno stesso cliente oppure, come in effetti è accaduto nei primi anni Settanta con l'introduzione del massimale agli impieghi, riferendolo ad una specifica "categoria" di clienti.

Punto d): convocazione degli organi dell'impresa bancaria. Abbiamo detto che, unitamente ai punti e) ed f), il punto d) integra un vero e proprio controllo sostitutivo. L'organo di vigilanza, in determinate situazioni, può assumere decisioni che, di regola, spettano all'impresa bancaria; l'Idrec può ordinare la convocazione delle assemblee, dei consigli di amministrazione e degli altri organi amministrativi per sottoporre a tali organi l'esame di determinate questioni, in quanto l'Idrec ritiene che l'esame di tali determinate questioni sia utile per la banca. Vien da dire che la banca è considerata alla stregua di una sorta di "minore", più o meno emancipato; non è la banca che decide se l'esame di un provvedimento corrisponda o meno alla sua utilità, la decisione è presa *ab externo* dall'organo di vigilanza. Una decisione questa che integra un potere di penetrazione forte, soprattutto se si pensa che l'organo di vigilanza può convocare direttamente l'assemblea o il consiglio di amministrazione della banca in caso di inerzia della banca medesima. Credo che si possa dire che questo è il punto più alto di limitazione della libertà di scelta del soggetto controllato da parte del controllore, ma è anche nello stesso tempo il limite invalicabile al di là del quale il controllore non può andare⁵⁰⁹. L'organo di vigilanza può ordinare la convocazione e convocare direttamente in caso di inerzia, scrivendo in pratica l'ordine del giorno⁵¹⁰, ma in definitiva la scelta spetta alla banca, se così non fosse si spezzerebbe il binomio rischio-responsabilità⁵¹¹ e la banca diventerebbe non solo un'impresa funzionalizzata o funzionalizzabile, ma addirittura una non-impresa. Si noti bene che questa norma, che pure a prima lettura può apparire intrisa dallo "statalismo" della più bell'acqua, è ancor oggi viva e vegeta; ai sensi dell'art. 53, co. 2, Tub la Banca d'Italia può *«a) convocare gli amministratori, i sindaci e i dirigenti delle banche per esaminare la situazione delle stesse;*

⁵⁰⁹ Questo limite permane anche nella legislazione attuale... almeno per ora.

⁵¹⁰ Si discuta di questo o si discuta di quello.

⁵¹¹ Io mi assumo il rischio, *ergo* mi devo assumere anche la responsabilità di scegliere in un modo o in modo differente e devo poter rimanere artefice della mia sorte.

b) ordinare la convocazione degli organi collegiali delle banche, fissandone l'ordine del giorno, e proporre l'assunzione di determinate decisioni; c) procedere direttamente alla convocazione degli organi collegiali delle banche quando gli organi competenti non abbiano ottemperato a quanto previsto dalla lettera b)». Ad essere pignoli, la nuova formulazione del 1993 è ancor più precisa e stringente di quella degli anni Trenta. Oggi come ieri, al di là della diversa connotazione, della *ratio* e degli obiettivi dei due “sistemi” legislativi, la legislazione bancaria trova fondamento in un principio di ordine pubblico economico, che va letto in chiave non di manichea contrapposizione fra gli opposti principi della libertà d'impresa e del dirigismo economico, bensì come sintesi tra interessi pubblici ed interessi privati, da ricercare nella salvaguardia della «*sana e prudente gestione*» delle banche e simultaneamente nella «*salvaguardia della stabilità complessiva e dell'efficienza e competitività del sistema bancario*»⁵¹².

33. (segue): *L'amministrazione straordinaria e la liquidazione coatta amministrativa*. Del titolo VI (artt. 41-46), recante la «*disciplina della raccolta del risparmio a medio e lungo termine*», diremo brevemente nel prossimo paragrafo, quando si tratterà della “separazione del credito”; mentre nella nostra ottica, possiamo risparmiarci d'intervenire sui titoli VIII e IX, rispettivamente dedicati alla «*disposizioni penali*» e a quelle «*varie, transitorie e finali*». Il titolo VII (artt. 47-83) è rubricato «*Delle fusioni. Dell'amministrazione straordinaria e della liquidazione coatta amministrativa delle aziende raccoglitrici di risparmio a breve termine*». Me la cavo con pochissime battute.

Vi basti sapere che nella legge bancaria la regolamentazione delle fusioni si discosta ampiamente da quella di diritto comune, alla quale invece molto si è riavvicinata con la legislazione ora in vigore. In particolare nella legge del 1936 vanno segnalate le “fusioni speciali” per la gravità delle deroghe al diritto comune sotto vari profili. In primo luogo, le assemblee vengono espropriate del diritto a deliberare in proposito, a tutto favore dei consigli di amministrazione, a loro volta sotto la tutela degli organi di controllo. In secondo luogo, si riscontra un netto favore per le banche pubbliche, le quali possono incorporare quelle private anche in violazione dei diritti soggettivi dei soci dissenzienti. Se, com'è ampiamente dimostrato dall'applicazione della normativa meno recente ma anche di quella recente, anche le norme relative alle “concentrazioni” possono essere usate sia per prevenire sia per risolvere le crisi, a tali crisi sono specificamente dedicati i due diversi istituti dell'amministrazione straordinaria e della liquidazione coatta amministrativa. Guardiamo in sintesi i contenuti e le finalità di questi due istituti, premettendo in-

⁵¹² Cfr. art. 5 Tub 1993.

tanto che il primo integra un controllo di tipo sostitutivo, mentre il secondo integra un controllo di tipo estintivo, entrambi hanno per presupposto, sia pure in modo diverso, l'esistenza di un momento patologico.

Parliamo di amministrazione straordinaria. Possiamo dire in maniera molto sintetica ed imprecisa che l'amministrazione è disposta allorché l'azienda di credito si trovi in una determinata situazione di difficoltà. Riassumendo all'osso: è sospesa la normale amministrazione della banca e viene sostituita da amministratori straordinari (commissari) nominati dalla vigilanza, che hanno il compito di risanare l'azienda. Si tratta ovviamente di una procedura temporanea; la legislazione bancaria rifiuta, né potrebbe essere altrimenti, il concetto di malattia "cronica"; si pongono determinati limiti massimi di tempo entro i quali o la va o la spacca. Se la va, cioè se l'impresa torna *in bonis*, gli amministratori straordinari se ne tornano a casa e la banca riprende la propria vita normale, magari con qualche cambiamento, anche radicale, nelle persone e nei comportamenti. Viceversa, se la spacca, la banca è soggetta a liquidazione coatta amministrativa⁵¹³.

La liquidazione coattiva rappresenta per l'impresa bancaria quello che la procedura fallimentare rappresenta per le imprese di natura non bancaria. Anche, o forse soprattutto, l'impresa bancaria è soggetta ad uno statuto speciale che deroga al diritto comune: detto in parole povere la banca non fallisce. Qui, è ovvio, bisogna intendersi bene. Dire che la banca non fallisce non significa dire che l'impresa bancaria è miracolosamente immune da fenomeni di crisi⁵¹⁴ e che, se e quando tali fenomeni abbiano a verificarsi, non possa essere espulsa dal mercato. Evidentemente la banca non fallisce, ma non per questo è "immortale". Dire che la banca non fallisce, vale la pena di ripeterlo, significa solo dire che essa non è sottoposta alla legislazione di diritto comune in materia di crisi e "morte" dell'impresa, cioè alla disciplina fallimentare. Chiarito ciò, ammesso che ve ne sia stato bisogno, basti rammentare che si parla di liquidazione coattiva in quanto, stanti determinate situazioni di crisi ritenute irreversibili, l'impresa è espulsa dal mercato del credito⁵¹⁵ e questa espulsione si materializza *in primis* pel tramite del ritiro dell'autorizzazione all'esercizio del credito. Se ci fosse tempo per paragonare la procedura fallimentare normale con quella propria della liquidazione coattiva⁵¹⁶, ci renderemmo conto come quest'ultimo istituto⁵¹⁷ è impostato, e concretamente si snoda, alla cura di interessi che non sono solo *sic et simpliciter* quelli dei terzi creditori, inte-

⁵¹³ Si noti che, per essere assoggettati a liquidazione, non è necessario passare per l'anticamera dell'amministrazione straordinaria, anche se nella prassi questo è il percorso che va per la maggiore.

⁵¹⁴ Sappiamo che è semmai vero il contrario.

⁵¹⁵ O se si preferisce, e forse meglio, dall'ordinamento creditizio.

⁵¹⁶ Del resto un'operazione del genere travalicherebbe i nostri interessi.

⁵¹⁷ Il ragionamento vale anche per la legislazione del testo unico del 1993.

ressi che la procedura fallimentare massimamente tutela con il meccanismo della *par condicio creditorum*, ma che sono anche riferibili al mercato ed alla liquidità e stabilità del mercato bancario complessivamente inteso.

34. (segue): *Questioni d'ordine generale. Una legge statalista?* Dato conto in maniera più che parziale dei contenuti, c'interessa ora intervenire, in questo e nei successivi paragrafi, sulle caratteristiche di fondo e sulla filosofia della riforma del 1936. Faremo qualche anticipazione sulla sua applicazione⁵¹⁸, perché i due piani non possono essere tenuti distinti. La legge bancaria nasce in periodo fascista, ma, come abbiamo anticipato a più riprese, resta in vigore sino al 1993, anzi sino al 1985⁵¹⁹ e resta praticamente intonsa, praticamente eguale a se stessa, così come la sforna il legislatore degli anni Trenta. Da che cosa dipende questa particolarmente accentuata resistenza e questa longevità? Da che cosa dipende questa adattabilità a varie stagioni politiche e a varie congiunture economiche nazionali ed internazionali? Poniamo una domanda, molto ingenua e altrettanto brutale: la legge bancaria è una legge fascista? Fino a che punto, cioè, essa risente del terreno nel quale matura? Questa domanda risuona anche in sede di Assemblea Costituente; Meuccio Ruini⁵²⁰, uno dei padri della patria, presidente di turno dell'Assemblea, liquida la faccenda con una metafora: i fascisti hanno fatto anche i ponti sul Tevere, vogliamo bombardarli? La legge bancaria è un buon ponte. *Okay*. Partiamo da questo presupposto, la legge bancaria è un buon ponte, e – per quanto non vada esente da qualche elemento di «criptodittatura»⁵²¹ – ne va apprezzato l'impianto tecnico e la modernità di concezione, senza farsi impressionare dal fatto che nasce in un clima “statalista” e corporativo⁵²². Del corporativismo abbiamo già detto e qualche cosa ancora diremo parlando dell'apparato di vertice. Rispetto allo “statalismo”, permettetemi qualche considerazione d'assieme. Conviene prendere le mosse dall'art. 1 della legge del 1936. In questa norma l'attività bancaria assume specifica rilevanza pubblicistica: è considerata, cioè, «funzione d'interesse pubblico». Si tratta d'una formula ambigua: una formula che ha molto affaticato gli interpreti; ma al di là della ambiguità, si tratta di una formula atecnica, metagiuridica, alla quale non può essere attribuito soverchio rilievo. Ciò posto, questa locuzione⁵²³ formalmente

⁵¹⁸ Della quale tratteremo in modo un po' più approfondito nel successivo capitolo.

⁵¹⁹ Fatte salve talune variazioni del periodo 1944-1947 concernenti l'apparato di vertice.

⁵²⁰ Meuccio, pseudonimo di Bartolomeo, Ruini (1877-1970), deputato all'Assemblea Costituente, divenne Presidente della “Commissione dei 75”, incaricata di redigere il testo costituzionale.

⁵²¹ Il termine è di Ferruccio Parri (1890-1981), un altro padre della patria.

⁵²² Permettetemi una battuta: dopotutto anch'io sono nato in regime fascista... mi volete bombardare?

⁵²³ Che riflette una frase roboante ma banale pronunciata da Mussolini: «Il credito sta all'economia come il sangue sta all'organismo umano e quindi per mille motivi deve essere di pertinenza statale».

legittima la sottoposizione, in linea di massima unitaria, delle banche private, di quelle pubbliche e di quelle in mano pubblica (a partecipazione statale) ad un diritto speciale, alla cui applicazione è preposto un organico apparato di settore munito dei poteri necessari e teoricamente sufficienti per regolare in via amministrativa, dal punto di vista quantitativo e qualitativo, i momenti chiave dell'attività bancaria. Ovviamente, tutto ciò non è sufficiente per parlare di "pubblicizzazione soggettiva del credito", come la dottrina ha fatto, ed è ancor meno sufficiente per individuare una c.d. connotazione dirigitica o programmatica della legge.

Veniamo alla dottrina. Sebbene con diverse sfumature e riconoscendo l'impossibilità d'individuare una *ratio* unitaria e definita, quasi coesistano nella legge due anime diverse⁵²⁴, una parte degli studiosi⁵²⁵, soprattutto quelli di diritto amministrativo, ha sottolineato come nel 1936 si predisponga un modello di "pianificazione" settoriale, al cui interno l'impresa bancaria risulta altamente funzionalizzata a finalità di politica economica. Questa interpretazione è stata contestata con vario argomentare dagli studiosi di diritto commerciale: «l'idea di strumentalizzazione delle imprese bancarie e di una funzionalizzazione dell'intero sistema a fini di politica economica – dice Giuseppe Ferri – non è nella legge bancaria; è piuttosto una creazione della dottrina, non sempre attenta e consapevole, e spesso disposta ad attribuire alle formule legislative ed alle funzioni di controllo un significato e una portata non rispondente alla volontà del legislatore consacrata nella legge». Per capire meglio la materia del contendere conviene avvicinarsi ai nostri tempi di qualche anno. Ora siamo nella seconda metà degli anni Quaranta; la guerra è finita e con essa il fascismo. È di quest'epoca un brano di Ferruccio Parri⁵²⁶: «Negli istituti e nelle norme relative [al credito] ci siamo fermati a mezzo. Gli strumenti di un governo creditizio, anche se non del tutto efficiente, sono stati approntati; ma non sono stati senza forse spesso adoperati». Sul medesimo registro si muove la relazione stilata nel 1946 dalla Commissione Economica per la Costituente, Sottocommissione Credito e Assicurazioni⁵²⁷, ove si legge fra l'altro: «La pratica attuazione della legge può oscillare, dalla esecuzione di una semplice vigilanza alla rigida direzione e pianificazione del credito [...]. Se [...] l'applicazione della legge bancaria fosse avvenuta nella sua piena estensione si sarebbe dovuta avere un'ampia direzione politica del credito; gli scopi di governo del risparmio e degli investimenti avrebbero di gran lunga prevalso su quelli tecnici nel settore della vigilanza».

Avrete notato che sia Ferruccio Parri, sia gli estensori del rapporto della Commissione parlano di "governo del credito"; il nodo è qui: ecco una mitologia che

⁵²⁴ Come ha notato Mario Nigro, noto amministrativista, che ho già citato.

⁵²⁵ Soprattutto gli studiosi di diritto amministrativo.

⁵²⁶ Tratto dalla prefazione ad un libro sul sistema bancario, edito nel 1948, di Giuseppe Lanzarone.

⁵²⁷ Di questa relazione dovremo interessarci nel capitolo successivo.

durere a lungo e che, a parte la questione dello “Stato corporativo” che già abbiamo in linea di massima liquidato, si fonda su di una catena di perlomeno tre elementi. I tre elementi sono: 1) la contrapposizione fra “tutela del risparmio”, che costituirebbe il *target* dei provvedimenti del 1926, e “governo del credito”, che costituirebbe l’anima principale della legge del 1936; 2) l’elasticità, ambiguità, malleabilità, apertura della legge bancaria, intesa sia come apertura della *ratio legis*, cioè a dire come disponibilità della legge al perseguimento di vari obiettivi, sia come elasticità delle tecniche normative adottate⁵²⁸; 3) la discrasia fra diritto e fatto, fra le previsioni normative e la pratica attuazione della legge.

In particolare, il primo elemento, ma non solo quello, può essere analizzato ponendo la questione della continuità o della cesura fra le due leggi bancarie; questione che, fra molti altri⁵²⁹, io posi nel 1980 nell’ambito di una ricerca alla direzione della quale partecipava fra gli altri il professor Giannini. Mal me ne incolse; il grande maestro mi ghiacciò le vene: è uno pseudo problema. Aveva perfettamente ragione; ora mi limito a dire che «le esigenze cui doveva far fronte la legge bancaria non sono quelle – come dice Sabino Cassese – indicate in maniera un po’ scolastica del passaggio dal controllo negativo al controllo direzione» e che «la disciplina giuridica del sistema creditizio – dice invece Massimo Severo Giannini –, lungi dall’essere una improvvisazione dettata dalla contingenza, è frutto di un’evoluzione per cui la funzione creditizia viene sempre più sottoposta a controllo statale». In quest’ottica, «i provvedimenti del 1936 – dice Guido Carli – sono da considerare come la conclusione di un unico ciclo normativo principiato con quelli del 1926». Insomma, se in definitiva nel 1926 non siamo ancora dinanzi alla panoplia di poteri d’intervento e di strumenti previsti dalla legge del 1936, non siamo neanche dinanzi a “poche regole”, come spesso si è ritenuto. C’è semmai da dire, e lo vedremo meglio, che la disciplina del 1926, una volta riassorbita nel modello normativo della riforma del 1936, subisce una sorta di “elasticizzazione” nel senso che le regole poste sul piano normativo appaiono astrattamente disponibili a politiche diverse e non coincidenti *sic et simpliciter* con la tutela statica del depositante.

Riprendiamo la tesi della “bivalenza” di Mario Nigro, cui ho fatto un fugace cenno dianzi. Secondo questo autorevolissimo studioso, la legge del 1936 contiene al suo interno⁵³⁰ anche la «preoccupazione di assicurare una sana gestione aziendale ed un ordinato svolgimento dell’attività creditizia in relazione alla tutela del risparmio». Tutto ciò, continua Nigro, rende possibile o addirittura giustifica «un funzionamento del sistema in cui l’istanza dirigistica o programmatica sia eclissata dalla mera esigenza di polizia». Badate bene, i commenti non sopportano

⁵²⁸ Attenzione: questo è un dato cruciale.

⁵²⁹ Anzi, buon ultimo di molti studiosi.

⁵³⁰ Alla stregua vien da dire quasi di “sottoprodotto”.

d'essere citati così in astratto; è necessaria l'ambientazione storica. Badate bene, Mario Nigro scrive alla fine degli anni Sessanta, quando, fallito l'esperimento di programmazione economica generale posto in essere dai Governi di centro-sinistra dell'epoca, si tenta di fare programmazione economica puntando sulla "programmazione creditizia"⁵⁵¹. In quegli anni, in molti, me compreso⁵⁵², lamentano una cattiva o distorta attuazione della legge bancaria. La legge sarebbe insomma ispirata sì ad un disegno programmatico e di pubblicizzazione dell'attività creditizia, ma questo disegno rimarrebbe di fatto frustrato nella pratica attuazione della legge, anche in forza del ruolo egemone della Banca d'Italia⁵⁵³, più adusa alla *moral suasion* e al controllo *soft* che non a far ricorso ai poteri selettivi e d'indirizzo dei flussi di risparmio e di credito⁵⁵⁴. Si tratta di una tesi che è andata per la maggiore per tutti gli anni Settanta ed ha avuto molti sostenitori, soprattutto a sinistra⁵⁵⁵.

Verso la metà degli anni Sessanta, quando il Governatore Guido Carli, indulgendo al narcisismo, ama autodefinirsi il «supermagistrato dell'economia», il controllo bancario poggia in effetti sulla capacità di persuasione della Banca d'Italia nei confronti del sistema bancario, determinandosi un modello "all'inglese" basato sulla *moral suasion* e sulla discrezionalità, piuttosto che non sulle regole. Appunto in questo modello si coglie, come ho detto or ora, la frustrazione del disegno originario del 1936. Indici più o meno consistenti di questa frustrazione si individuano nella "autocefalia" del sistema bancario⁵⁵⁶ e nell'erosione, se non nella vera e propria espropriazione, delle funzioni del Comitato del credito per mano dell'organo considerato "tecnico", cioè della Banca d'Italia, nello slittamento dal "modulo del comando", proprio delle previsioni della legge, al "modulo del consenso", proprio della sua concreta attuazione della legge stessa⁵⁵⁷, cioè appunto nella *moral suasion*, nella disapplicazione del dettato legislativo, o come si dice con maggiore eleganza, nella formazione di una sorta di "diritto di fatto"⁵⁵⁸ e via andare e... via andare.

Riservandomi d'intervenire di nuovo in argomento quando parleremo delle fasi dell'attuazione della legge bancaria dal dopoguerra ai primi anni Ottanta, cioè nel prossimo capitolo, voglio notare solo una cosa, che, almeno apparentemente, sembra abbastanza strana. Viste con gli occhi e col senno del poi, le critiche degli

⁵⁵¹ Tentando, dice Pierluigi Ciocca, di prendere «l'economia per la coda».

⁵⁵² Qualche tempo dopo e scimmiettando studiosi ben più maturi ed attrezzati.

⁵⁵³ Che dal 1947 sostituisce l'Ispettorato.

⁵⁵⁴ Questa tesi è modellata sull'esperienza dei governatori Menichella e Carli.

⁵⁵⁵ Io compreso, dicevo.

⁵⁵⁶ Il termine è di Marcello de Cecco: la teoria dell'autocefalia poggia sul fatto che il Governatore è scelto dal Consiglio superiore della Banca, il quale a sua volta è espressione dell'assemblea dei quotisti, cioè delle casse di risparmio e dei maggiori istituti di credito del Paese.

⁵⁵⁷ Paolo Vitale.

⁵⁵⁸ Fabio Merusi.

anni Sessanta-Settanta del secolo scorso al modello di controllo bancario all'epoca consueto hanno, a mio avviso, soprattutto un difetto che possiamo definire d'ingenuità: paradossalmente, le autorità di vigilanza del credito⁵³⁹ vengono sottoposte a critica perché si ritiene che non facciano quello che, invece, stanno facendo “alla grande”. È necessario che mi spieghi meglio. Il modello di controllo del credito di tipo *soft*, basato sulla *moral suasion* e sulla c.d. non attuazione dei controlli selettivi, in concreto nasconde un'attenzione preponderante, se non addirittura esclusiva, per gli aspetti macroeconomici dell'attività bancaria, in specie per la politica monetaria, mentre la vigilanza⁵⁴⁰, il riscontro a livello aziendale – microeconomico – del rispetto delle regole prudenziali a cui un'attività così delicata quale quella bancaria deve pure attenersi, restano tutto sommato in second'ordine⁵⁴¹. Cioè a dire che già nel corso degli anni Cinquanta e Sessanta⁵⁴² si guarda alla banca piuttosto come elemento della macrostruttura del sistema del credito⁵⁴³; anche le autorità di vigilanza, insomma, cadono in parte nella trappola di non considerare l'aspetto microeconomico ed imprenditoriale dell'attività bancaria, dando una lettura affatto particolare del ruolo che ad esse affida la legge del 1936. Come in seguito dimostra del resto la crescita del malessere e il tornare alla ribalta di vere e proprie crisi bancarie⁵⁴⁴ che interessano imprese di rilevante dimensione (ricordiamo il caso Sindona, il caso del Banco Ambrosiano, il *crack* della Cassa di Risparmio di Prato e di altre casse ecc.), peraltro segnate dagli stessi intrecci malavitosi di fine Ottocento⁵⁴⁵. Non si pone cioè, o forse non si pone con la forza necessaria, la questione dell'efficienza delle strutture creditizie; meglio, tale problema è visto in un'ottica particolare: il sistema bancario in tanto è efficiente in quanto è stabile e riesce ad assecondare il perpetuarsi, senza che si creino tensioni sul fronte della “base monetaria”, di uno schema di finanziamento dell'economia⁵⁴⁶ all'interno del quale alla banca è chiesto unicamente o principalmente di porsi alla stregua di collettore, cioè a dire di centro di raccolta⁵⁴⁷. In definitiva, anche dopo la “mi-

⁵³⁹ Comitato e Banca d'Italia, ma soprattutto Banca d'Italia per il suo ruolo determinate.

⁵⁴⁰ Oggi diremmo la “vigilanza prudenziale”.

⁵⁴¹ Forse esagero un po', ma le cose stanno in questo quadro.

⁵⁴² La cosa è più che palese negli anni Settanta e nei primi Ottanta.

⁵⁴³ Come cellula di quell'ideale “capitalista monetario collettivo”.

⁵⁴⁴ Non solo lo stillicidio di piccole crisi di piccole banche: *marginalia*.

⁵⁴⁵ Con tanto di caffè avvelenati serviti in cella, di assassini per strada, di impiccagioni sotto il ponte londinese dei Frati neri ecc., ecc.

⁵⁴⁶ Di allocazione delle risorse.

⁵⁴⁷ Questo è un punto importante che vedremo più avanti quando parleremo di “separazione del credito”; vi anticipo fin da ora quanto segue: in barba alla separazione del credito voluta dal legislatore del 1936 ed in forza dello sviluppo del credito speciale-agevolato iniziato a partire dall'immediato dopoguerra e divenuto parossistico negli anni Sessanta e Settanta, è vero sì che la banca mista viene espulsa, come specifica tipologia d'impresa bancaria dall'ordinamento, ciò non toglie che in una sorta di catena di Sant'Antonio – circuiti di doppia e multipla intermediazione – l'intero

niriforma” delle società per azioni e la costituzione nel 1974 della Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob)⁵⁴⁸ si dà per scontato il fatto che nel nostro Paese – in forza, per dirla con gli storici, di determinate “coordinate di origine” e di modi di essere della struttura economico-istituzionale degli intermediari – il sistema è decisamente “bancocentrico”⁵⁴⁹ e l’allocazione delle risorse, in una separazione “costituzionale” e incolmabile dei “centri di risparmio” dai “centri di investimento”, è funzione esplicabile solo con l’apporto diretto ed indiretto dello Stato e, va da sé, del credito.

Torniamo per ora al problema da cui ci siamo mossi⁵⁵⁰, cioè al tentativo di dimostrare che la legge bancaria del 1936, tutto sommato, non s’ispira ad un sistema di tipo dirigista. Certo, nel 1936 non c’è, come invece c’è oggi (o si ritiene che ci sia), un’idea – né precisa né imprecisa – di concorrenza e di efficienza. Certo, le crisi degli anni Venti e Trenta non possono non influenzare le scelte: la legge è sbilanciata dal lato della stabilità del sistema piuttosto che non da quello dell’efficienza⁵⁵¹. Certo, esiste nella legislazione in parola⁵⁵² una duplicità se non addirittura una molteplicità di fini perseguibili. Ciò tanto è più vero, in quanto la tecnica normativa adottata rende la maggior parte delle norme⁵⁵³ astrattamente disponibili a politiche economiche differenti e ad un uso che, alla fin fine, dipende dalla volontà politico-amministrativa degli organismi di vertice⁵⁵⁴. Il nodo centrale non è tuttavia quello di domandarsi sino a che punto l’ordinamento del 1936 venga predisposto in vista del “governo” dell’intermediazione bancaria⁵⁵⁵ o sino a che punto, viceversa, esso venga predisposto per salvaguardare i depositanti o i risparmiatori o il buono stato di salute delle singole imprese bancarie o dell’intero sistema. Si tratta, semmai, di vedere sino a che punto, nel disegno complessivo della legge, la finalità di regolazione del mercato sia isolabile da quella della tutela del risparmio.

Tiriamo le fila. La legge bancaria riorganizza il mercato del credito nel suo complesso: a) lo dota di una dirigenza omogenea⁵⁵⁶, basata, al di là delle apparenze⁵⁵⁷, sulla salvaguardia dell’indipendenza e della autonomia di giudizio della banca cen-

sistema finisce per funzionare come se fosse una “immensa banca mista”.

⁵⁴⁸ Che in origine, però, è ben poca cosa e che solo col tempo saprà conquistarsi un proprio ruolo.

⁵⁴⁹ Il termine è di Gustavo Minervini.

⁵⁵⁰ Sto procedendo a salti, ma sono convinto che sia la strada migliore.

⁵⁵¹ D’altronde il concetto di efficienza muta col mutare dello scenario economico generale.

⁵⁵² Come in tutti gli ordinamenti d’altronde, anche in quelli più semplici che appaiono costruiti tutti e solo sulla “certezza del diritto”.

⁵⁵³ Abbiamo fatto qualche esempio nei paragrafi precedenti.

⁵⁵⁴ Sul punto si veda il paragrafo successivo.

⁵⁵⁵ O, come scrive Giannini negli anni Trenta, per perseguire «l’ottima distribuzione del credito».

⁵⁵⁶ O, come si dice all’epoca di un “comando unitario”, locuzione che ha sapore dirigista, ma che a ben vedere dirigista non è mica poi tanto.

⁵⁵⁷ Penso all’esclusione formale della Banca d’Italia dall’apparato di cui alla legge del 1936.

trale e strutturata in modo che le decisioni “politiche” debbano necessariamente tener conto di quelle “economiche” e “tecniche”; b) codifica molte regole di funzionamento del sistema bancario⁵⁵⁸ che si sono sviluppate nel periodo precedente all’emanazione della legge anche sotto i colpi delle crisi; c) pone oggettivamente una sorta di garanzia statale, implicita o esplicita che sia, sulla stabilità e sulla solvibilità del sistema bancario, predisponendo all’uopo strumenti di controllo *ex ante* o meccanismi di socializzazione del rischio bancario assai più sofisticati dei puri e semplici interventi di salvataggio. In tal guisa, la legge scandisce la definitiva acquisizione della necessità di coordinamento e d’integrazione stabile delle funzioni dello Stato con quelle del credito bancario, nel sostegno nell’indirizzo⁵⁵⁹ del processo di accumulazione e di allocazione delle risorse. Coordinamento dunque e non “semplice” vigilanza⁵⁶⁰ o, al contrario, sussunzione (sottomissione) del credito allo Stato. Nei suoi aspetti essenziali⁵⁶¹ la legge non realizza alcuna ridefinizione dell’attività bancaria; non detta, vale a dire, canoni deontologici nuovi ispirati ad una visione dirigistica o corporativa. La “pubblicizzazione”⁵⁶² dell’attività che parte della dottrina ha evinto dall’art. 1 della legge⁵⁶³ non sottende necessariamente una più o meno rigida, ma comunque definita, funzionalizzazione dell’impresa bancaria. Lo “statuto speciale” non fa altro se non rilevare l’oggettivo carattere di strumentalità del fenomeno creditizio e l’incidenza – particolarmente sensibile nella “debolezza” e nel “bancocentrismo” del sistema finanziario italiano – a livello di interessi generali. Tutto ciò, vale ripeterlo, senza mettere in forse⁵⁶⁴ il paradigma imprenditoriale della banca. Anzi, lo schema imprenditoriale, precisato e definito sul piano normativo, viene posto come modello di comportamento sia delle banche private sia di quelle pubbliche sia di quelle a partecipazione statale.

Riassumendo quanto detto in questo paragrafo: la legge bancaria si basa sul modulo del consenso e della discrezionalità degli organi di vigilanza piuttosto che non su quello (di stampo dirigista) del comando; è una legge che permette di agire sul mercato, sostenendo e modificando il talora pericoloso⁵⁶⁵ libero gioco, ma che esclude la mera sovrapposizione del mercato allo Stato, o la funzionalizzazione dell’impresa a finalità ultronee rispetto alla sua attività e ai suoi obiettivi, compreso quello legittimo del profitto. In nessun caso, il controllo del credito, anche nelle

⁵⁵⁸ Su questo fronte c’è continuità rispetto alla legge del 1926 e, nel contempo, c’è ampliamento.

⁵⁵⁹ Oggi, abbastanza spesso, si sente dire “indirizzamento”: la parola mi fa venire la pelle d’oca.

⁵⁶⁰ E poi, dopotutto, inutile dire che la vigilanza non è cosa semplice.

⁵⁶¹ Che abbiamo passato in velocissima rassegna nei precedenti paragrafi.

⁵⁶² Notate bene, il termine non va assolutamente preso nel suo significato letterale.

⁵⁶³ Il quale, come abbiamo visto, contiene al più un riconoscimento, con formula giuridicamente atecnica e neutrale rispetto alla qualificazione dell’attività medesima, della rilevanza sociale del credito.

⁵⁶⁴ Nemmeno nelle norme più pesanti fra quelle esaminate nei paragrafi precedenti.

⁵⁶⁵ Perché pericoloso è, inutile negarlo!

forme selettive e dirette, che nel sistema della legge vanno intese come *ultima ratio*, vale a spezzare il binomio rischio-responsabilità su cui si fonda l'autonomia dell'impresa. A mio avviso è questa l'interpretazione corretta. Semmai, c'è da notare che l'unico profilo per il quale si può dubitare della capacità esplicativa di un'interpretazione siffatta è quello relativo all'art. 28 in materia di autorizzazione. Nel caso di questa norma, è così ampia la discrezionalità dell'organo decidente⁵⁶⁶, che una parte della dottrina fa riferimento all'istituto della concessione ovvero, e meglio a mio avviso, parla di "procedimento ammissivo"⁵⁶⁷ non inquadrabile, alla fine dei conti negli stereotipi, propri di un diritto amministrativo sclerotizzato e lontano dalla realtà, dell'autorizzazione e della concessione. Come vedremo, e come più volte vi ho anticipato, il recepimento della dir. 1977/780/CEE⁵⁶⁸ pone fine sul punto alla discrezionalità dell'organo di vigilanza. Su tutti questi argomenti, avremo modo di ritornare quando tratteremo dell'attuazione della legge, delle sue modificazioni e sviluppi e del passaggio al Tub del 1993.

35. (segue): *L'elasticità della legge bancaria*. Ho parlato più volte di elasticità o apertura della legge bancaria, ho anche detto che, molto probabilmente, da questa elasticità e apertura dipende la longevità e la disponibilità della legge medesima a differenti usi, a differenti politiche del credito o politiche economiche *tout court*. Devo a questo punto aggiungere qualche cosa di più, molto poco. Questo è un paragrafo breve... e tirate un sospiro di sollievo, *please*. Uno dei tratti maggiormente innovativi della riforma, rispetto alla legislazione bancaria precedente, consiste nella particolare tecnica normativa adottata. Si attribuisce, cioè, potestà normativa (interna) agli organi di un apparato di vertice appositamente architettato, dotandoli di competenze e di poteri d'intervento, a latitudine sostanzialmente indefinita, ai quali gli organi stessi possono o non possono fare ricorso. Non è cosa di poco conto; ciò fa sì che tempi, metodi, grado di penetrazione e finalità del controllo siano, in parte non trascurabile, lasciati alla volontà-discrezionalità politico-amministrativa di codesto apparato di vertice. Certo, in alcuni specifici casi⁵⁶⁹, l'autorità decidente non può esimersi dal decidere, ma, nel sistema della legge, gli atti discrezionali prevalgono dal punto di vista quantitativo⁵⁷⁰ e qualitativo sugli atti dovuti. Ed anche nel caso di atti dovuti, il dettato legislativo non stabilisce⁵⁷¹ il modo in cui gli atti stessi sono dovuti, cosicché l'atto può in concreto risolversi in un riscontro formale oppure nel suo opposto, cioè in un controllo-direzione sostanzialmente

⁵⁶⁶ Dell'Ispektorato prima e della Banca d'Italia, in seguito.

⁵⁶⁷ Mario Nigro.

⁵⁶⁸ Avvenuto, con molto ritardo come vedremo, nel 1985.

⁵⁶⁹ Nulla osta, autorizzazioni ecc.

⁵⁷⁰ Si pensi agli artt. 32-35, ai quali abbiamo accennato.

⁵⁷¹ Come avrebbe potuto farlo?

finalizzato al raggiungimento di determinati obiettivi e alla tutela di certi interessi ritenuti meritevoli. Il significato della particolare tecnica normativa adottata è già colto da Massimo Severo Giannini alla fine degli anni Trenta. L'Autore nota come la legge abbia attribuito agli organi preposti al credito, in particolare all'Ispettorato, «una grandissima quantità (una sessantina) di atti amministrativi, appartenenti a tutte le categorie della scienza del diritto amministrativo, [taluni dei quali] aventi la forza d'innovare sulla legge stessa». L'ordinamento del credito scaturito dalla legge del 1936 appare, proprio per questo, come una sorta di emisfero giuridico separato e capace entro certi margini di auto-organizzare i propri centri di potere⁵⁷². In altre parole, si tratta di uno dei primi esempi di “amministrativizzazione” della produzione normativa, dal quale risulta evidente la nuova forma e funzione che la legislazione economica va assumendo in un sistema di c.d. “economia mista”.

36. (segue): *L'apparato di controllo del credito*. Il modulo organizzativo dell'apparato di controllo fa da *pendant* alla “elasticità” della normativa. Come in parte ho già detto, per attuare le finalità previste dalla legge del 1936, lo Stato deve avvalersi, ai sensi degli artt. 11-13 della legge stessa, di un proprio organo appositamente costituito, l'Ispettorato, presieduto *ex officio*⁵⁷³ dal Governatore della Banca d'Italia e sottoposto alle dipendenze di un Comitato di Ministri, al vertice del quale siede il Capo del Governo. Il Governatore della Banca d'Italia deve provvedere, nell'ambito delle direttive fissate dal Comitato, all'esecuzione dei compiti dell'Ispettorato. Vanno valutati con attenzione i rapporti interorganici dell'apparato creditizio e va anche tenuto conto, al di là delle impressioni che si possono ricavare da una prima lettura delle norme di legge, del ruolo concretamente svolto dagli organi menzionati; ciò, anche per vedere se, e sino a qual punto, già nei primi anni di vigenza della legge bancaria, si verificò, come parte della dottrina ha ritenuto, o meno una frattura fra il precetto normativo e l'organizzazione fattuale del settore. L'ipotesi della incompleta o della distorta attuazione della legge è avanzata per la prima volta in sede di Commissione economica per la Costituente: «Il Comitato dei Ministri anziché funzionare quale “preposto” all'Ispettorato fu da tale organo guidato nelle iniziative e nelle soluzioni delle questioni poste al suo esame [...]. L'Ispettorato del credito, organo esclusivamente tecnico nella composizione e non guidato dal parere del Comitato dei Ministri, dette a sua volta alla sua attività un'impronta meramente tecnica di vigilanza ispirandosi a criteri tecnici anche nell'applicazione

⁵⁷² È questa la teoria, oramai molto critica in dottrina e sostanzialmente desueta, dell'ordinamento sezionale creditizio, alla quale ho accennato nel primo capitolo.

⁵⁷³ Cioè a dire che il Governatore, proprio in quanto Governatore, è anche capo dell'Ispettorato; tecnicamente si parla di “unione reale di uffici”, più uffici (posizioni istituzionali) che fanno capo ad un'unica persona fisica.

dei poteri discrezionali aventi ripercussioni sul governo della moneta e del credito [...]. D'altro canto, mancando l'Ispettorato di propri uffici periferici, esso dovette avvalersi [...] della Banca d'Italia, presso la quale si era già costituita una tradizione di lavoro ed un'esperienza che risaliva alla prima legge del 1926». Quest'analisi è avallata nel periodo in esame da autorevoli testimonianze. Nel corso degli interrogatori svolti nella primavera del 1946⁵⁷⁴, sia l'ex direttore generale dell'Ispettorato sia il capo del servizio vigilanza della Banca d'Italia sottolineano la "latitanza" del Comitato dei Ministri e la sostituzione della Banca d'Italia all'Ispettorato. Rispetto a quest'ultimo punto, Raffaele Mattioli⁵⁷⁵ afferma, sempre nella stessa sede, che l'Ispettorato è «una creazione superflua come organo a sé stante» e che si tratta «di una questione di organizzazione interna della Banca d'Italia» alla quale spetta «per diritto di nascita» le funzioni attribuite dalla legge del 1936 all'Ispettorato medesimo.

Si rende opportuna qualche precisazione. Va detto anzitutto che per quanto l'Ispettorato (organo statale) sia legato al Comitato dei Ministri da un innegabile rapporto di tipo gerarchico⁵⁷⁶, la struttura verticistica e piramidale del modello organizzativo bancario e la segmentazione delle funzioni fra una sede di definizione delle scelte politiche ed una sede tecnico-attuativa appare parecchio addolcita, ove non addirittura contraddetta, dal tenore di molte norme e da una considerazione attenta all'incastellatura nel suo complesso. In altre parole, l'Ispettorato non si configura semplicemente come un "braccio armato"⁵⁷⁷, tant'è vero che la legge⁵⁷⁸ impone proprio all'Ispettorato, e non invece al Comitato dei Ministri, il compito di "attuare"⁵⁷⁹ le finalità generali di difesa del risparmio, della stabilità bancaria e del controllo del credito. Come nota Giannini, non si tratta affatto, in fin dei conti e a ben vedere, di un "ispettorato": non sempre è vero che *nomina sunt consequentia rerum*; non si tratta di un ispettorato perché l'Ispettorato del credito (l'Idrec) si vede attribuite dalla legge anche in via diretta rilevanti funzioni di amministrazione attiva, o talora vorrei dire, addirittura d'ordine politico. E difatti, l'articolazione delle competenze previste sul piano normativo non risponde, mi pare di potere osservare con tranquillità, ad un metro univocamente determinabile, né tanto meno la loro distribuzione appare rigidamente improntata a criteri tesi ad individuare la natura politica, o politico-deliberativa, di taluni compiti rispetto ad altri. Si pensi che l'Idrec agisce in via diretta, senza cioè che vi sia bisogno di preventive deliberazioni del Comitato, per tutto ciò che concerne autorizzazioni, nulla osta, cauzioni,

⁵⁷⁴ Della materia ci occuperemo più da vicino nel prossimo capitolo.

⁵⁷⁵ Un personaggio che, se ricordate, abbiamo già incontrato.

⁵⁷⁶ La gerarchia si dissolverà nel 1947, come vedremo nel capitolo successivo.

⁵⁷⁷ Il paragone è di Marcello de Cecco.

⁵⁷⁸ Art. 11.

⁵⁷⁹ Cioè di perseguire concretamente.

controllo del mercato finanziario, limitazione dei fidi, rapporto fra patrimonio e investimenti in immobili ed assunzione di partecipazioni, riduzione degli immobilizzi, convocazione delle assemblee o dei consigli di amministrazione⁵⁸⁰, fusioni e incorporazioni ecc. ecc. L'Ispettorato propone l'amministrazione controllata e la liquidazione coattiva amministrativa e nomina gli organi richiesti per lo svolgimento di tali procedure, ecc. ecc. Insomma, per farla breve, citando De Gennaro, un noto amministrativista, si può affermare che «la competenza primaria dell'Ispettorato è la regola, quella del Comitato l'eccezione».

Ciò detto, va poi tenuto conto di altri elementi di valutazione. Le deliberazioni del Comitato si sostanziano in “direttive” – in atti che per loro stessa natura sono non circostanziati – e non invece in “ordini”; il rapporto di gerarchia ne risulta addolcito, e non di misura; quantomeno il rapporto di gerarchia non è, quindi, tale da escludere ogni discrezionalità⁵⁸¹ dell'organo inferiore. Inoltre, e questo è un dato del quale già vi ho segnalato l'importanza, il Capo dell'Ispettorato – che è il Governatore della Banca d'Italia – partecipa per espressa previsione della legge alle sedute del Comitato dei Ministri e partecipa quindi – sia pure solo con “voto consultivo”⁵⁸² – alla formazione delle deliberazioni alle quali egli stesso, per tramite dell'ufficio che presiede, deve dare attuazione. Se leggiamo con attenzione la legge, la struttura a piramide comincia, quindi, a farsi più evanescente; forse il cosiddetto “rovesciamento” di posizioni fra Comitato ed Ispettorato è, almeno in parte, connotato alla filosofia della legge e trova spazio nella sua stessa architettura, piuttosto che non essere il frutto di un'attuazione parziale o distorta della legge medesima.

Riveste grande interesse, sempre nell'ottica nella quale ci stiamo muovendo, la questione dei rapporti che intercorrono fra Ispettorato e Banca d'Italia. Abbiamo già detto che, nel corso degli anni Venti, la banca centrale non è posta in grado di assolvere pienamente i propri compiti; i salvataggi finiscono per scaricarsi sull'Istituto di emissione minandone le capacità di controllo monetario. La riforma sfociata nella legge del 1936 può essere intesa anche, o forse principalmente, come rifondazione del ruolo della Banca d'Italia. Nella Relazione per l'anno 1936 si legge: «Con l'attuazione della riforma, al sommo dell'ordinamento creditizio sta l'Istituto di emissione quale “banca delle banche”: si compie, così, l'evoluzione che già era negli intenti del mio compianto ed eminente predecessore Bonaldo Stringher, evoluzione che, d'altra parte, hanno costantemente teso le direttive da noi seguite». Questo giudizio del Governatore Vincenzo Azzolini, ampiamente condiviso dalla letteratura dell'epoca, coglie lo spirito della legge bancaria. Sia il mutamento della

⁵⁸⁰ Nei casi, brevemente illustrati in precedenza, previsti dall'art. 35 della legge.

⁵⁸¹ Riguardo all'interpretazione delle direttive, alla scelta degli strumenti per dare ad esse attuazione, ai tempi e alle modalità di attuazione ecc.

⁵⁸² Cioè a dire che il Governatore esprime la propria opinione ma è escluso dalla votazione.

forma giuridica della Banca d'Italia, sia la separazione fra di essa e l'Ispettorato⁵⁸³, sottolineano con sufficiente chiarezza la posizione di autonomia e di medianità fra il pubblico e il privato che il legislatore intende attribuirle.

Se per un verso si può dubitare che, all'atto della riforma, al di là della prima attuazione della legge, l'istituzione dell'Ispettorato sia puramente e semplicemente un modo contorto, e di esclusivo rilievo formale, per risolvere questioni organizzative interne della Banca d'Italia, per altro verso non mi sembra possibile condividere l'interpretazione di chi ritiene di poter scorgere nella legge del 1936 un'interruzione⁵⁸⁴ del processo di costituzione della banca centrale nel nostro Paese. La tesi è stata suggestivamente esposta dal mio maestro Paolo Vitale, il quale sostiene che la classe politica dell'epoca intende, tramite l'istituzione dell'Ispettorato – docile cinghia di trasmissione delle decisioni politiche – esprimere la propria diffidenza nei confronti delle «tecnocrazie», in un clima di dirigismo corporativo nel quale ci si vanta di mettere la politica al primo posto. Dice Freud che, per diventare grandi, bisogna uccidere il padre o il proprio maestro: purtroppo il mio maestro è scomparso in giovane età, e non per mano mia! Io rigiro la frittata, già la rigirai a suo tempo mentre era in cottura, di Paolo Vitale; e rigiro anche la frittata di un altro maestro, Fabio Merusi, secondo il quale il modello organizzativo del 1936 appare invece improntato alla separazione del governo della moneta, affidato alla Banca d'Italia, da quello del credito, affidato all'Ispettorato. Rigiro la frittata e dico che mi sembra invece che, nello spirito della legge, l'Ispettorato debba funzionare come una sorta di diaframma, così da permettere all'istituto di emissione di essere compartecipe delle funzioni di “governo” del credito (e della moneta) senza peraltro rinunciare alla propria autonomia di giudizio o trovarsi costretto a piegare gli strumenti di controllo a fini contrastanti con la stabilità monetaria e bancaria. In effetti, ma già lo abbiamo visto parlando degli ambienti dai quali la riforma scaturisce, la soluzione adottata nel 1936 è un indice della diffidenza delle tecnocrazie, o di determinate tecnocrazie, nei confronti della classe politica.

D'altronde, la cosiddetta interruzione del processo di metamorfosi dell'istituto di emissione in banca centrale va esclusa se si considera il peso che la figura del Governatore assume nel nuovo ordinamento. Il Governatore-Capo dell'Ispettorato rappresenta, a ben vedere, il perno dell'intero sistema e, direi, quasi l'anello di congiunzione fra “economia” e “politica”. La sua presenza al vertice dell'Ispettorato⁵⁸⁵ sta a significare il definitivo recepimento nell'ordinamento del principio della

⁵⁸³ Che può anche essere letta in senso “garantista”, vedendola tesa ad evitare che la Banca si trovi coinvolta in scelte solo politiche.

⁵⁸⁴ Se non addirittura un arretramento rispetto alla legislazione precedente.

⁵⁸⁵ E in quella veste la sua partecipazione più che autorevole, perché tecnicamente qualificata, alle scelte del Comitato dei Ministri.

salvaguardia della liquidità e della stabilità bancaria. Il ruolo del Governatore appare, già nel 1936, appunto quello di garante del rispetto del principio anzidetto, perseguibile secondo varie linee di politica economica e per mezzo di strumenti diversi, ma comunque, e alla fin fine, inteso come “vincolo” con cui il “governo” del credito per via amministrativa deve fare i conti. Il Governatore è – come scrive un economista dell’epoca commemorando Stringher – «colui il quale riassume nelle sue mani i sommi poteri dell’istituto di emissione; non è soltanto un imprenditore o il rappresentante di una categoria di imprenditori, ma è il fiduciario dei più diversi e spesso contrastanti interessi, che egli deve tutelare armonicamente, secondo criteri economici, politici e morali»⁵⁸⁶. Insomma, ritengo che, anche nel modello originario del 1936, la centralità della banca centrale non possa essere messa in dubbio. Tuttavia, si dice che sul piano della pratica attuazione, in epoca fascista, il modello non si realizza a pieno. Si ricorda che una norma della legge, l’art. 15, stabilisce che il Comitato dei Ministri con propria deliberazione debba fissare le norme per l’organizzazione degli uffici dell’Ispettorato. Di fatto, il Comitato si affretta ad autorizzare l’Ispettorato, con propria deliberazione, «onde evitare onerose duplicazioni di servizi», ad avvalersi del Servizio vigilanza, gettando così le basi per la futura scelta di affidare in via diretta alla Banca d’Italia la vigilanza creditizia⁵⁸⁷. Non credo che questa evenienza comporti, nel periodo in esame, modificazioni sostanziali dei rapporti predisposti dal legislatore. E mi sembra assai difficile stabilire sino a che punto tutto ciò fuoriesca dal quadro tracciato dalla legge, dato che, anche nel caso in esame, la legge lascia ampia discrezionalità all’azione del Comitato ed il Comitato ne fa uso e compie una propria scelta. È tuttavia ovvio che la scelta del Comitato contribuisce a smussare la “piramidalità” dell’impianto dell’apparato del controllo creditizio.

Tornando alla struttura piramidale, bisogna tener conto dei legami, che la legge traccia, fra organi del controllo creditizio ed organizzazione corporativa di base e di vertice. È ben vero, come abbiamo visto, che la riforma non ha niente a che vedere con gli ambienti corporativi, ma, in tutta evidenza, il legislatore, volere o volare, non può esimersi dal tracciare taluni legami con la esistente struttura corporativa dello Stato fascista, che, ormai giunto al suo “apogeo”, ha abolito il Parlamento sostituendolo con la Camera dei Fasci e delle Corporazioni. Si tratta di valutare la sostanzialità o meno di questi legami. Ai sensi dell’art. 13 della legge, il Comitato dei Ministri deve attenersi agli indirizzi espressi dal Comitato Corporativo Centrale. È inoltre previsto un Comitato Tecnico Corporativo, espresso dalla Corporazione della Previdenza e del Credito, con funzioni consultive in ordine all’approvazione degli statuti delle aziende di credito, alla chiusura di sedi e filiali, alle fusioni ed incorporazioni, nonché ad eventuali, successive norme di attuazione della legge. Quest’ultimo Comitato è

⁵⁸⁶ Gustavo Del Vecchio (1883-1972), economista e politico.

⁵⁸⁷ Scelta attuata, come più volte abbiamo detto, con il riordino del 1947.

presieduto dal vice presidente della Corporazione della Previdenza e del Credito⁵⁸⁸. È composto dal Governatore della Banca d'Italia⁵⁸⁹, dal presidente dell'Iri, Beneduce, e dai presidenti delle confederazioni delle aziende e dei lavoratori del credito. Non mi par fuori luogo notare che questo Comitato segna da un lato la mera duplicazione di figure già presenti nell'apparato di vertice creditizio e, dall'altro lato, si collega, tramite l'autorevole presenza del presidente dell'Iri, con le tecnocratie, sostanzialmente estranee agli ambienti e alle ideologie corporative che hanno avuto mano pressoché esclusiva nella predisposizione della legge bancaria. Si rafforza, poi, dietro lo schermo di una nuova etichetta, l'Associazione bancaria italiana, sorta nel 1919, che fin dalla sua comparsa svolge il ruolo di soggetto mediatore e di canale di penetrazione nelle sedi in cui si fissano le linee della vigilanza degli interessi e delle esigenze del mondo bancario. Solo in questo senso, il Comitato Tecnico Corporativo merita d'essere definito effettivamente "Corporativo", ma si tratta di un corporativismo diverso e dopo tutto più sostanziale di quello che caratterizza, sul piano delle ideologie, il regime fascista, e che non nasce né muore con tale regime.

Del coordinamento fra Comitato Corporativo Centrale⁵⁹⁰ e Comitato dei Ministri⁵⁹¹ è dato dubitare già con la sola lettura della norma di raccordo. Difatti, l'art. 13 stabilisce che il Comitato dei Ministri deve attenersi alle direttive corporative al fine (prestate orecchio!) di «*adeguare le esigenze per lo sviluppo economico della Nazione e della vita dello Stato alla formazione del risparmio e alle possibilità di credito del Paese*». Questa "strana inversione"⁵⁹² dei rapporti fra credito e sviluppo economico, del resto in linea con il banale paragone mussoliniano della circolazione sanguigna a quella bancaria⁵⁹³, è di per sé indice del valore meramente cartaceo della norma in questione e della scarsa sostanza dei tentativi di programmazione economica generale del fascismo. Ma per tagliare la testa al toro, basta rammentare che il Comitato Corporativo Centrale non si è mai riunito. Ciò posto, i legami con l'organizzazione corporativa non solo lasciano il tempo che trovano, ma rappresentano un canale di penetrazione delle istanze del mondo bancario⁵⁹⁴. Se vogliamo buttarla giù un po' schematicamente, queste istanze penetrano anche pel tramite della Banca d'Italia, il cui capitale è, come sappiamo, in mano alle casse di risparmio e alle maggiori banche pubbliche e a partecipazione statale. Forse

⁵⁸⁸ Un tal Aldo Frignani, che in realtà sembra contare meno del due di briscola.

⁵⁸⁹ Che fra l'altro è anche presidente dell'Imi, dell'Icipu e del Crediop.

⁵⁹⁰ Presieduto, ma guarda caso, da Mussolini.

⁵⁹¹ Anch'esso presieduto, come abbiamo visto, da Mussolini.

⁵⁹² Così Sabino Cassese e Umberto Allegretti. Che cosa c'è di programmatico nell'adeguare lo sviluppo economico alle possibilità di risparmio e di credito? O non equivale piuttosto ad una pragmatica presa di coscienza del fatto che "non si può fare il passo più lungo della gamba"?

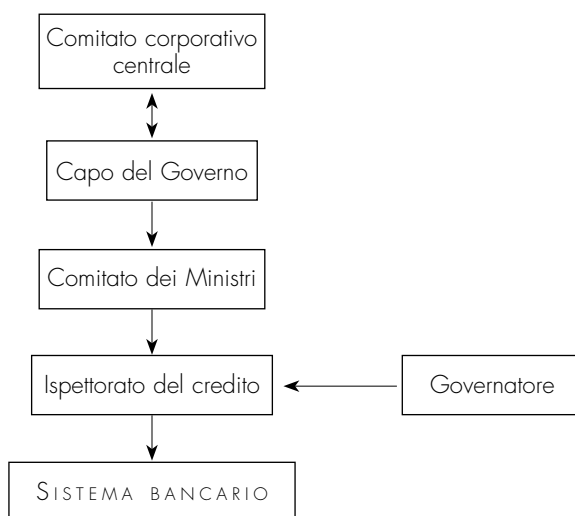
⁵⁹³ Che in altra parte ho citato.

⁵⁹⁴ Mi riferisco ai legami di base.

è opportuno darvi conto di un ulteriore evanescente nesso fra ordinamento del credito ed apparato corporativo; tale nesso può essere trovato nel nuovo statuto della Banca d'Italia⁵⁹⁵, una norma del quale prevede la designazione da parte delle corporazioni interessate di tre componenti del Consiglio Superiore dell'istituto. Resta di fatto che i rimanenti dodici consiglieri sono invece nominati nelle assemblee generali dei partecipanti e sono quindi espressione, seppure mediata quanto volete, del "mondo bancario".

Messi assieme tutti questi tasselli, domandiamoci che cosa resta dell'organizzazione verticistica e piramidale che, ad una prima e un po' ingenua lettura della legge, può essere rappresentata come nella figura 5. Resta ben poco, in effetti. In effetti, a tener conto di quanto sin qui detto, la piramide si rovescia, scompare l'unidirezionalità delle frecce (dall'alto verso il basso) e spuntano frecce che si muovono in senso inverso (dal basso verso l'alto), come nella figura 6. In definitiva, tirando le fila di quanto siamo andati dicendo in questo paragrafo, già in periodo fascista, l'organizzazione "reale"⁵⁹⁶ somiglia per tratti non sottovalutabili al nuovo organigramma, si veda la figura 7, che scaturisce dalle modifiche apportate nel periodo 1944-1947 e dall'introduzione nel 1967-1968 di un nuovo legame fra credito e "programmazione economica", che, più o meno, è altrettanto evanescente di quello degli anni Trenta.

Fig. 5 – La "piramide" del controllo bancario.



⁵⁹⁵ Approvato nel giugno 1936.

⁵⁹⁶ A differenza di quella astrattamente desumibile da una cattiva o incompleta lettura della legge.

Fig. 6 – Schema dei rapporti realmente intercorrenti fra apparato di controllo e sistema bancario secondo la soluzione originariamente adottata dal legislatore del 1936.

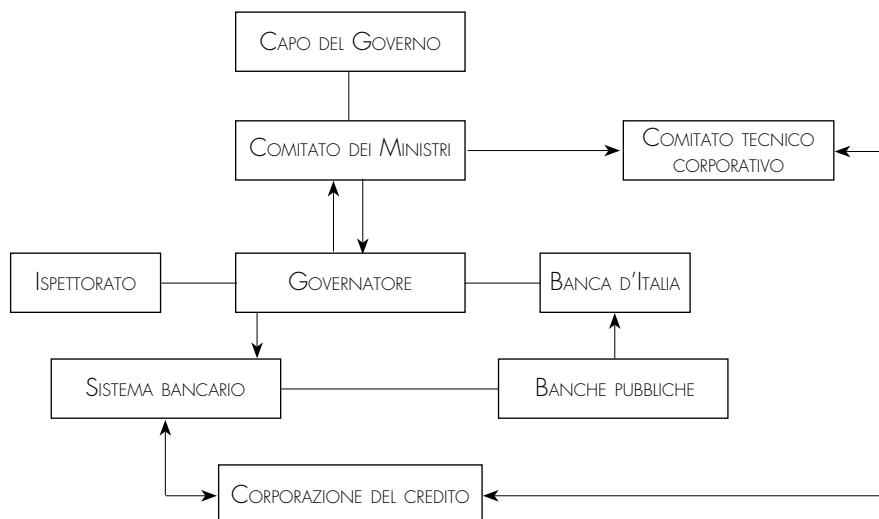
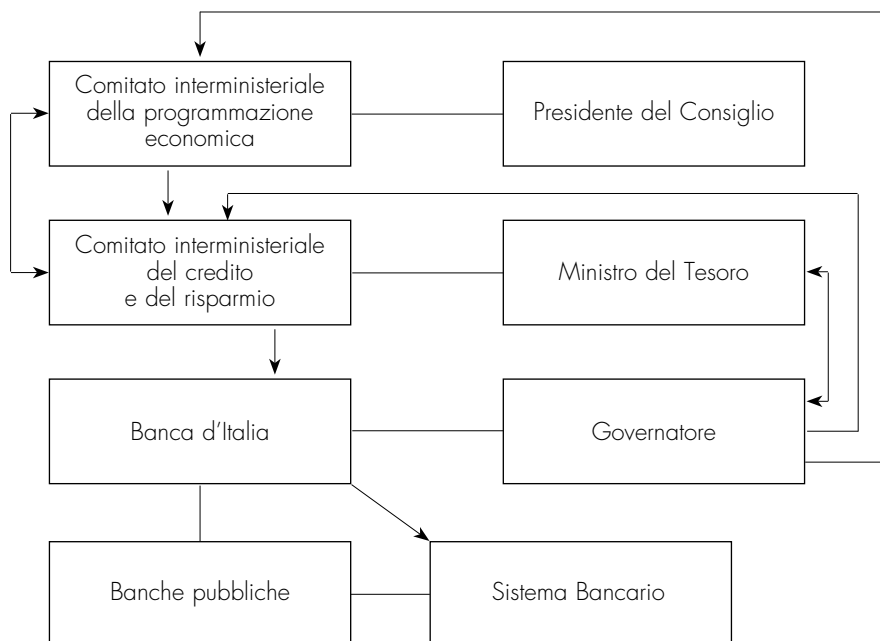


Fig. 7 – La soluzione adottata con la ristrutturazione del 1947-1968.



37. (segue): *Un'ultima questione: la separazione del credito*. Che cosa si deve intendere, nell'ambito ovviamente della legge del 1936, per separazione del credito? La separazione del credito nell'ambito della disciplina del 1936 ha per così dire due facce: l'una concerne il rapporto banca-industria, l'altra riguarda la distinzione fra banche e quindi la distinzione tra aziende di credito, raccoglitrice di risparmio a breve termine, ed istituti, che, viceversa, pongono in essere la raccolta a medio lungo termine.

Sulla prima “faccia” della separazione non c'è, per ora, bisogno di aggiungere altro a quanto detto sin qui; la separazione altro non è se non la “espulsione” della “banca mista” dall'ordinamento. Va solo ricordato che tale espulsione⁵⁹⁷ non si sostanzia sul piano normativo in un divieto specifico; anzi, addirittura, non si sostanzia nemmeno in norme specifiche. Almeno non esplicitamente. La salvaguardia del principio della separazione banca-industria ruota tutto e solo attorno alla possibilità di “governare” le partecipazioni che le “aziende di credito” possono detenere. Non si tratta, dunque, di una netta e aprioristica distinzione, di una sorta di lavagna su cui il legislatore separa una volta per tutte il “buono” dal “cattivo”; si tratta bensì della predisposizione di uno “strumento”, elasticamente azionabile, che⁵⁹⁸ s'inserisce in una panopia di “strumenti”, elasticamente azionabili, di “governo” degli impieghi bancari in vista della salvaguardia della liquidità del sistema⁵⁹⁹. Vedremo, vale la pena di ricordarlo, che anche il Tub del 1993 non si discosta da questa impostazione; anche nel Tub del 1993 non v'è alcun divieto all'assunzione di partecipazioni; anche nel Tub del 1993⁶⁰⁰ spetta all'organo di vigilanza, vale a dire alla Banca d'Italia, il compito di emanare disposizioni a carattere generale – o, ove la situazione lo richieda, provvedimenti specifici nei confronti di singole banche – in materia di «*partecipazioni detenibili*». Come vedete, lo stesso modo di “confezione” della norma resta buono per tutte le stagioni: per quella degli anni Trenta caratterizzata dall'espulsione della “banca mista” e per quella degli anni Novanta, caratterizzata viceversa dell'introduzione⁶⁰¹ della “banca universale”. Mistero della fede? Niente affatto: non c'è nessun mistero, c'è solo, oggi come nel 1936, l'attribuzione di un potere discrezionale astrattamente funzionalizzabile al perseguimento di obiettivi diversi. Può sembrare paradossale, semmai, il fatto che il Tub del 1993, proprio nel momento in cui introduce (reintroduce) la “banca universale”, prevede

⁵⁹⁷ Che pure indubitabilmente rappresenta uno dei motivi ed uno dei pilastri della legge del 1936.

⁵⁹⁸ Attenzione, questo punto va tenuto ben presente.

⁵⁹⁹ Ne abbiamo già parlato: disciplina degli investimenti in immobili, sistemazione degli immobili, proporzione fra le diverse categorie d'investimento, riserve obbligatorie, cautele per evitare il cumulo dei fidi, limite dei fidi, possibilità che determinate forme d'impiego debbano essere preventivamente autorizzate ecc.

⁶⁰⁰ Art. 53, in materia di vigilanza regolamentare.

⁶⁰¹ Reintroduzione.

un specifico “limite di separatezza” ed una specifica regolamentazione incardinata anche su divieti belli e buoni del rapporto banca-industria, colto dal punto di vista⁶⁰² della partecipazione dell'industria, o comunque di imprese non bancarie e non finanziarie, al capitale delle banche. Ma questa è un'altra storia, oggi peraltro in fase di superamento, di cui diremo più avanti.

Veniamo alla seconda faccia. A sua volta questa seconda faccia ha due facce: la faccia della separazione fra raccolta a breve e raccolta a medio e lungo termine e quella della specializzazione funzionale dei soggetti operanti nell'ordinamento creditizio. Si tratta, in ogni modo, di due facce, due lati, di una stessa medaglia.

Ha scritto un vostro professore, Francesco Mazzini, che la separazione del credito «non risulta direttamente da nessuna norma determinata [...]. Ciò che risulta [...] a fondamento della separazione non è la durata degli impieghi, né, tantomeno, la correlazione temporale fra operazioni passive e operazioni attive, quanto semmai la forma maggiormente definibile sotto il profilo temporale dei fondi necessari all'esercizio del credito». Questo in sintesi per dire che la distinzione è costruita dalla parte della “raccolta” piuttosto che da quella degli “impieghi”, come ben si evince dall'intestazione dei titoli V e VI, rispettivamente rubricati «*Disciplina degli istituti, imprese ed enti raccoglitrice di risparmio a breve termine*» e «*Disciplina della raccolta a medio e lungo termine*». Si deve avvertire – ora è Massimo Severo Giannini che parla e siamo negli anni Cinquanta – che «questo [...] principio non è chiaro in sé, né riceve applicazione rigorosa. Difatti non è ben definita la differenza tra credito a breve, medio e lungo termine – ammesso che la definizione sia possibile: il che taluni oppugnano – né è definita la forma giuridica delle attività creditizie speciali [...] in rapporto all'attività creditizia normale»⁶⁰³. In effetti per avere una distinzione, peraltro discutibile, del credito a medio e lungo termine dal credito a breve termine bisogna aspettare una deliberazione del Comitato del Credito del 1963. In effetti, se potessimo affrontare la questione con un po' più di respiro, ma non possiamo farlo, bisognerebbe tener conto di una serie di elementi e di commistioni rilevabili non solo sul piano operativo, ma anche su quello istituzionale. Fra questi ultimi, tanto per fare pochi esempi, l'esistenza di “sezioni autonome” di credito a scadenza protratta⁶⁰⁴ presso molte banche pubbliche e il fatto che la legislazione specifica di talune categorie specifiche di aziende di credito consente *sic et simpliciter*, come nel caso del testo unico sulle casse rurali⁶⁰⁵, ovve-

⁶⁰² Speculare rispetto all'esperienza degli anni Venti e Trenta e all'operazione Iri.

⁶⁰³ Ma sentiamo anche che cosa ha da dire, sempre sulla medesima lunghezza d'onda, Renzo Costi: «Il momento utilizzato come tratto scriminante [fra le aziende e gli istituti] è la raccolta a vista e a breve, che viene considerata appunto come l'indice significativo per ricomprendere un imprenditore bancario nella categoria delle aziende di credito».

⁶⁰⁴ Fondiario, agrario, edilizio, cinematografico ecc., ecc.

⁶⁰⁵ Peraltro coevo della legge bancaria.

ro consente entro certi limiti, come nel caso del testo unico sulle casse di risparmio, l'erogazione di particolari forme di credito a scadenza protratta. Insomma, la separazione del credito a breve da quello a lungo termine non va sopravvalutata e soprattutto non va intesa alla stregua d'introduzione nel nostro ordinamento della banca commerciale c.d. pura o "all'inglese", ammesso che non si tratti di un'araba fenice che nidifica più o meno esclusivamente nei trattati di tecnica bancaria. La "separazione" insiste sulla raccolta: gratta gratta, l'unico divieto – o comunque il divieto che conta – è quello rivolto agli enti creditizi diversi dalle "aziende credito" di porre in essere la raccolta a breve⁶⁰⁶.

Ma veniamo alla seconda faccia della seconda faccia, vale a dire alla specializzazione istituzionale e funzionale dei soggetti operanti nell'ordinamento creditizio. Questa specializzazione si articola su due livelli, sul livello della distinzione fra "aziende" ed "istituti" di credito e sul livello delle distinzioni interne a queste due macrocategorie. A parte il principio della distinzione temporale della raccolta⁶⁰⁷, per quanto riguarda la distinzione fra le due macrocategorie, basta rammentare che nel 1936 gli istituti speciali sono individuati dalla legge stessa ed in numero limitato. Anzi, forse forzando un po' la mano, si è anche detto⁶⁰⁸ che, sul fronte della raccolta a scadenza protratta, il legislatore del 1936 si è limitato a mettere una targhetta su "un appartamento vuoto"⁶⁰⁹. In realtà il primo scopo del titolo VI della legge del 1936, dedicato alla disciplina della raccolta a scadenza protratta, è semplicemente quello di compilare un inventario sul terreno del credito, fondiario, edilizio e degli istituti speciali di nuova generazione. Complessivamente, questi ultimi istituti di nuova generazione⁶¹⁰ sono cinque e cioè: l'Imi, il Crediop, l'Icipu, l'Istituto di credito navale⁶¹¹ e l'Istituto nazionale di credito per il lavoro italiano all'estero⁶¹². Compilato l'inventario, il legislatore si chiede: chi controlla questi istituti e queste zone particolari dell'ordinamento creditizio? Vengono fuori vari Ministeri: quello dell'Agricoltura e Foreste, quello delle Finanze, quello dell'Economia Nazionale e quello delle Corporazioni. La scelta del legislatore è quella di unificare tutte le competenze "sparse" attribuendole al Comitato dei Ministri. Quanta parte della legge bancaria si applica a questi istituti? In prima battuta, il legislatore si limita

⁶⁰⁶ Anche nel Tub 1993 questa prescrizione funge da spartiacque, ma riguarda però, come vedremo quando ci occuperemo degli artt. 10-12 Tub, la distinzione fra "banche" e "non-banche".

⁶⁰⁷ Detto all'ingrosso potrebbe suonare così: gli "istituti" non possono raccogliere "depositi", strumento tipico riservato alle "aziende di credito" e si finanziano tramite emissioni di "obbligazioni", specularmene da parte loro le "aziende di credito" non possono emettere "obbligazioni", strumento tipico di raccolta a scadenza protratta.

⁶⁰⁸ Mario Nigro.

⁶⁰⁹ Ma col passare degli anni l'appartamento diverrà superaffollato.

⁶¹⁰ Tutti enti pubblici figli di Alberto Beneduce, come sappiamo

⁶¹¹ Sorto nel 1928.

⁶¹² Sorto nel 1919.

ad assoggettarli a vigilanza informativa ed ispettiva ed in specie a prevedere, fra l'altro, la sottoposizione ad autorizzazione da parte dell'Ispettorato delle emissioni di obbligazioni e degli aumenti di capitale. Vedremo che le cose cambiano già a partire dai primissimi anni del dopoguerra. Generalmente si parla, per gli istituti di cui sopra, di "istituti speciali di credito" o "istituti di credito speciale". Questa aggettivazione è estranea alla legge bancaria, ma è invalsa nell'uso comune per indicare la specializzazione operativa degli istituti in discorso e anche il fatto che, con il passare degli anni, tali istituti sono divenuti gestori di credito speciale in quanto "agevolato". Ma anche di questi argomenti parleremo più avanti.

L'analisi delle distinzioni interne alla macrocategoria "aziende di credito", se condotta come dovrebbe essere condotta, ci porterebbe troppo lontano. Abbiamo già visto che la categoria comprende banche pubbliche, private e private in mano pubblica, le une e le altre classificate sotto varie etichette: istituti di credito di diritto pubblico, casse di risparmio e monti, banche popolari, casse rurali e artigiane, banche d'interesse nazionale. Ogni etichetta cela almeno una storia, alcune etichette celano anche una storia giuridica importante sfociata nella determinazione di discipline particolari⁶¹³; qualcosa – invero, molto poco – abbiamo detto nei paragrafi precedenti. Siatene paghi. Si può semmai aggiungere soltanto che ogni etichetta cela non solo strutture organizzative, forme giuridiche, previsioni statutarie e discipline legislative differenti, ma anche, evidentemente, modi di operare diversi. Torneremo su questi argomenti quando vedremo come in concreto, nella vigenza della legge bancaria del 1936, ha funzionato la separazione fra raccolta a breve e raccolta a scadenza protratta, la distinzione fra "aziende" ed "istituti", le specializzazioni interne a queste due macrocategorie⁶¹⁴ ed affronteremo, poi, la despecializzazione di cui al Tub del 1993. Per ora possiamo fermarci a questo punto.

⁶¹³ Il testo unico delle casse di risparmio e quello delle casse rurali e artigiane, più volte evocati.

⁶¹⁴ Insomma in una parola: la "divisione del lavoro bancario".

L'attuazione della legge bancaria del 1936: dalle modificazioni dell'immediato dopoguerra all'emanazione del testo unico in materia bancaria e creditizia del 1993

SOMMARIO: 38. Premessa. – 39. Le modificazioni della legge bancaria introdotte nel primo dopoguerra. – 40. (*segue*): Qualche osservazione d'ordine generale sul decreto del 1947, nel tentativo di mettere in luce la posizione ed il ruolo della Banca d'Italia e del suo Governatore. – 41. Legge bancaria e politica del credito. Dalla ricostruzione alla crisi dei primi anni Settanta. – 42. (*segue*): Dall'inizio degli anni Settanta alla prima metà degli anni Ottanta. – 43. Le direttive comunitarie (prima e seconda direttiva di coordinamento) ed il loro impatto sulla legislazione bancaria nazionale. – 44. La crisi delle banche pubbliche, la riforma Amato ed i successivi interventi di riforma della riforma: la questione delle fondazioni di origine bancaria.

38. *Premessa.* Questo capitolo considera il periodo che va dal 1944-1947 al 1993-1998 e ci accompagna quindi sino all'emanazione del testo unico in materia bancaria e creditizia (1993) e a quella del testo unico in materia finanziaria (1998). Ovviamente, solo qualche cenno è dedicato a questo ultimo testo unico. Qualche cenno è poi dedicato agli anni a noi più vicini. Purtroppo, come vi ho avvertito più volte, molti temi importantissimi restano al di fuori della nostra analisi. Fra questi, in specie, l'istituzione della Banca centrale europea (Bce) e l'introduzione della moneta unica, a cui è dedicato uno spazio veramente limitatissimo.

39. *Le modificazioni della legge bancaria introdotte nel primo dopoguerra.* Cominciamo con un interrogativo. Qual è stata l'attuazione della legge bancaria in periodo fascista? Una domanda inutile? In effetti, potrebbe apparire una domanda inutile, in quanto: 1) si potrebbe ritenere che i primi anni d'attuazione della legge del 1936 non meritino nemmeno d'essere presi in considerazione, perché viziati dalle anomalie tipiche dell'economia bellica⁶¹⁵; 2) si potrebbe osservare che è un lasso di tempo troppo breve e quindi già in sé non indicativo; 3) si potrebbe infine supporre che anche la riforma bancaria rimanga pressoché lettera morta, come

⁶¹⁵ Guerre di Etiopia e di Spagna, seconda guerra mondiale.

molte riforme fasciste⁶¹⁶. Dunque, dal nostro punto di vista peculiare, anni “vuoti”? «Non ti curar di lor ma guarda e passa»? Non sono di questo avviso.

In realtà, nella fase di rodaggio prosegue il riordino bancario innescato già con i provvedimenti di tutela del risparmio del 1926. Nel 1936 operano più di duemila aziende di credito con un totale di quasi ottomila sportelli, mentre a fine 1943 le aziende di credito si riducono a meno di millecinquecento e gli sportelli a meno di settemila. Qualcosa si muove, dunque, e, perciò, non si può parlare di mancata attuazione della riforma. Gli organi di vertice e, in particolare, il binomio Ispettorato-Banca d'Italia, non rimangono sull'albero a cantare. I provvedimenti amministrativi raggiungono una quantità considerevole ed una porzione assai vasta di essi riguarda la struttura del sistema. Tutto ciò posto, possiamo concludere quanto segue: la fase di rodaggio è importante, perché proprio in questa fase si rafforza il controllo incentrato sulla “vigilanza strutturale”, che segna uno dei pilastri della politica creditizia, perlomeno fino a tutti gli anni Settanta e anche oltre.

Posta questa avvertenza, veniamo alle modificazioni. Si tratta di modificazioni di rilievo, benché insistano in via praticamente esclusiva sull'organizzazione dell'apparato di vertice. Le tappe sostanziali del processo di modificazione maturano negli anni 1943, 1944 e 1947. Il 1943 e il 1944 sono gli anni delle soluzioni di primo intervento e provvisorie, il 1947 è l'anno del riassetto definitivo.

Che cosa succede nel 1943? Nel 1943 è soppresso il Comitato Corporativo Centrale. Si tratta di un atto dovuto, connesso al “25 luglio”, ossia alla caduta di Mussolini. Stante il ruolo del tutto platonico del Comitato Corporativo, non siamo davanti ad una “mutilazione” dell'apparato creditizio. Il “vuoto”, ammesso e non concesso che di vuoto si tratti, è colmato da una legge del 1967, istitutiva del Comitato interministeriale per la programmazione economica (Cipe) – la cui composizione per larga parte coincide con quella del Comitato del Credito⁶¹⁷ – e con la successiva riorganizzazione dei comitati con competenze finanziarie; un decreto del 1968 stabilisce che il Comitato del Credito deve attenersi alle direttive generali del Cipe.

Che cosa succede, invece, nel 1944? È necessario inquadrare un po' meglio il periodo storico? Forse no, forse sto per dirvi cose che certamente conoscerete; non vorrei essere offensivo, ma abbiate pazienza. Del resto, ai nostri fini, è più che sufficiente ricordare che la guerra è ancora in corso. L'8 settembre del 1943 è la data dell'armistizio con gli alleati⁶¹⁸; proprio in quei giorni gli alleati cominciano le operazioni di sbarco a Salerno e, nel frattempo, nasce il nuovo Governo repubblica-

⁶¹⁶ Ipotesi, questa, avanzata da de Cecco.

⁶¹⁷ «Un tipico esempio di ipocrisia politica istituzionale», ha osservato Merusi.

⁶¹⁸ Qualcuno di voi ha visto il film *Tutti a casa* con Alberto Sordi? È un film vecchio, del 1960 (per voi antico), di Luigi Comencini; se vi capita, non perdetevi l'occasione, anche dai buoni film si può imparare molto.

no fascista, con sede a Salò. La guerra non è ancora finita, dicevo, e l'Italia è divisa. Un decreto del febbraio 1944 nomina a capo dell'Ispettorato il direttore generale del Tesoro. Nel settembre dello stesso anno, un altro decreto, che è quello che più c'interessa, sopprime l'Ispettorato del Credito e ne fa slittare funzioni e competenze nel Ministero del Tesoro. Al Tesoro passano altresì le attribuzioni del Comitato, del Capo del Governo-Presidente del Comitato stesso e del Governatore-Capo dell'Ispettorato. Tuttavia, il servizio di vigilanza è delegato alla Banca d'Italia, che così subentra all'Ispettorato anche sul piano formale. L'istituto di emissione svolge i compiti acquisiti *ex delega* a mezzo di propri uffici, mentre il Tesoro si riserva la facoltà d'intervenire disponendo ispezioni dirette. Accanto alla soppressione dell'Ispettorato, va tenuto poi conto della riorganizzazione della Banca d'Italia. Diciamone velocemente. Che cosa succede rispetto a questo importantissimo istituto? Che cosa ne è del Governatore Vincenzo Azzolini? Destituito nel giugno del 1944, in seguito è arrestato e condannato a trent'anni di reclusione con l'accusa di aver collaborato con i nazisti in merito ad un'intricatissima vicenda relativa ai tentativi di occultamento e alla consegna della riserva aurea in mano nazista. Nel 1948, la Corte di Cassazione annulla la sentenza; nel frattempo, l'ex Governatore è scarcerato grazie alla "amnistia Togliatti" del giugno 1946. Chi sostituisce Azzolini? All'inizio del 1944, nell'Italia liberata, un decreto dell'autorità militare alleata prepone alla Banca d'Italia un commissario straordinario. L'anno successivo, il periodo del commissariamento si conclude; le nomine del Governatore e delle altre cariche divengono di spettanza governativa. È nominato Governatore Luigi Einaudi. Dal maggio 1946, lo affianca come direttore generale Donato Menichella, che – come sappiamo – proviene dall'Iri e gli succede come Governatore di lì a poco, quando Einaudi assume cariche governative: vice Presidente del Consiglio e Ministro del Bilancio, nel maggio 1948 è eletto Presidente della Repubblica⁶¹⁹.

Vi sarete resi conto che, sino a questo punto, si tratta di interventi provvisori e d'urgenza. Per il quadro definitivo bisogna attendere un decreto del 1947. È appunto sulle definitive scelte di riassetto che si apre un articolatissimo dibattito in Assemblea Costituente⁶²⁰ e soprattutto in sede di Commissione economica per la costituente, Sottocommissione credito e assicurazioni. Il dibattito ha due sbocchi istituzionali: l'uno sul piano della legislazione ordinaria, mi riferisco ad un decreto del luglio del 1947 (già evocato) adottato quando il lavoro di "confezione" della Costituzione – promulgata il 1 gennaio dell'anno successivo – non è ancora com-

⁶¹⁹ Per completezza, fra le misure di primo riordino, è opportuno ricordare altresì un decreto del 1946 che sottopone alla legge bancaria – nondimeno la sottoposizione è scontata – gli istituti di credito a medio e lungo termine i quali, sebbene non richiamati nominalmente dalla legge stessa, risultino costituiti dopo il 1936-1938 o si costituiscano in futuro.

⁶²⁰ Il 1946 è l'anno del referendum; il 2 giugno 1946 segna la nascita della Repubblica italiana.

pletato; l'altro sul piano delle norme costituzionali, mi riferisco all'art. 47 della Costituzione medesima, più volte richiamato.

La materia è a dir poco affascinante. Vi espongo in maniera veramente telegrafica (lo giuro!) alcuni punti di maggiore interesse. Già ho detto del giudizio generale espresso sulla “legge bancaria fascista”: è un buon ponte sul Tevere. Non bombardiamolo. Vediamo però se e quali modificazioni siano opportune o necessarie.

La prima questione è quella delle c.d. nazionalizzazioni bancarie: taluni ritengono che le nazionalizzazioni – il giudizio riguarda in particolare le banche di interesse nazionale⁶²¹ – si siano fermate a mezza strada. V'è chi è persuaso che «l'organizzazione bancaria italiana si trovi nelle migliori condizioni per essere sottoposta ad un razionale e completo processo di nazionalizzazione», di forte concentrazione e di direzione centralizzata. Da più parti si controbatte che queste idee – che peraltro provengo dal mondo bancario e dalla Bnl ad esser precisi – semmai potrebbero avere un senso solo nell'ipotesi «generale di economia controllata e pianificata», che nessuno o quasi nessuno condivide; anche se fossimo al Governo da soli – dice in quel periodo Palmiro Togliatti (Pci)⁶²² – non potremmo in nessun caso rinunciare all'iniziativa economica dei privati. L'idea delle nazionalizzazioni è decisamente scartata. È preferibile che le cose rimangano come sono. Anzi, nella “relazione” per l'anno 1945, il Governatore Einaudi, dopo aver osservato che «gli istituti gestiti con criteri di interesse pubblico» – categoria nella quale l'illustre personaggio comprende le banche a struttura cooperativa – amministrano poco meno del 74 per cento del totale dei depositi, si chiede se «nella nazionalizzazione del credito⁶²³ non si sia proceduto in Italia troppo oltre, certo assai più di quanto non è accaduto in Francia o Inghilterra ossia nei Paesi più avanzati in materia».

Tornando alle banche d'interesse nazionale, l'Iri è considerato “un buon azionista” che non ha messo in pericolo il criterio della redditività della gestione, né «ha attenuato lo spirito di emulazione fra le singole banche: la concorrenza è continuata vivissima»⁶²⁴. A parte la questione delle nazionalizzazioni – che come vedremo è discussa anche con riferimento alla Banca d'Italia, che pure è un istituto di diritto pubblico, ai sensi dell'art. 20 della legge del 1936 – domandiamoci quali idee circolino sulla soluzione provvisoria del 1944. Quali le critiche? Quali le proposte alternative?

⁶²¹ Cioè, come ormai sappiamo, a partecipazione Iri.

⁶²² Uomo politico, 1893-1964, ebbe incarichi di Governo nell'immediato dopoguerra.

⁶²³ Dal punto di vista giuridico il termine “nazionalizzazione” è usato in maniera del tutto atecnica.

⁶²⁴ Ad onor della verità, il giudizio è un po' esagerato; se c'è un interesse che non fa parte di quelli ritenuti meritevoli di tutela dal legislatore del 1936, questo interesse è proprio la concorrenza. Uno dei “difetti” maggiormente evidenti della legge del 1936 è la sua indifferenza agli aspetti concorrenziali a tutto favore della tutela della stabilità del sistema.

Le critiche non mancano. In special modo si critica l'ambigua divisione dei compiti fra Tesoro e Banca d'Italia, che non sembra rispondere «del tutto alle esigenze della capacità tecnica, della prontezza e rapidità di lavoro e dell'indispensabile coordinamento dell'azione vigilatrice». Come già accennato, Raffaele Mattioli è dell'avviso che la funzione d'ispettorato debba spettare per diritto di nascita alla banca centrale. Viceversa altri, fra cui l'Associazione bancaria italiana (Abi), si esprimono per il ripristino del sistema originario, optando per il ritorno ad un organo del tipo dell'ispettorato, anche a costo di qualche inevitabile parziale duplicazione burocratica. È avanzata anche la proposta di attribuzione dei compiti di vigilanza al Tesoro, tuttavia la larga maggioranza delle opinioni è favorevole al mantenimento della funzione direttiva al Tesoro e della devoluzione della vigilanza all'istituto di emissione. Per un'opinione minoritaria, è al contrario preferibile attribuire alla Banca d'Italia anche la funzione di direzione, in quanto ad essa «compete la salvaguardia del potere di acquisto della moneta che non può esercitarsi efficacemente senza essere in modo organico coordinata con la politica del credito».

Vi prego di fare attenzione. Siamo davanti ad un profilo notevole. Ecco che comincia ad affiorare, per farsi a mano a mano più nitido, un nodo importante: quello dell'unitarietà dei fenomeni monetari e creditizi. I commentatori della ristrutturazione adottata nel 1947 sono soliti sottolineare questo punto con il lapis rosso, individuandovi uno dei tratti di più spiccato stacco nei confronti delle originarie previsioni del 1936.

Torniamo al dibattito. È vero – si osserva – che bisogna mettere in conto la necessità del coordinamento fra politica monetaria e creditizia, ma ciò non rende indispensabile l'unificazione dei compiti di controllo del credito in un medesimo soggetto, operazione che in ogni caso presenta inconvenienti pericolosi. Scartata l'ipotesi della ricostituzione di un ispettorato, l'accorpamento presso il Tesoro presenta congiunti pericoli di burocratizzazione e d'inadeguatezza tecnica⁶²⁵. Viceversa, l'accorpamento presso la banca centrale non è preso in considerazione poiché si è convinti che l'esigenza di coordinamento resti tutelata a sufficienza anche nel modello organizzativo incardinato sulla separazione delle funzioni direttive da quelle di vigilanza.

Si noti che la scelta dell'istituto di emissione quale depositario della vigilanza appare ampiamente motivata. La Banca d'Italia è l'organo più adatto, sia perché dotato di uffici già funzionanti con una solida tradizione di efficienza che dispongono dell'indispensabile documentazione – e sin qui lavora la forza d'inerzia del sistema previgente anche al 1936 e della prassi instauratasi negli anni di prima

⁶²⁵ Paventata, questa ultima, anche dai *rari nantes* che richiedono un intervento statale programmatico, consapevole e diretto, come ad esempio Antonio Pesenti, un economista di sinistra (1910-1973, professore universitario a Roma, Parma e Pisa).

applicazione della riforma – sia soprattutto in quanto essa è in definitiva banca fra le banche e non solo banca delle banche, «più [vicina] di altri organi alle aziende ed istituti di credito, con essi vive in quotidiani contatti e di essi sente vivamente i bisogni». Sono proprio queste le caratteristiche, che le derivano in fin dei conti dall'essere originariamente impastata con la stessa materia delle “altre” banche, che fanno della Banca d'Italia il soggetto mediatore per eccellenza, il filtro, l'organismo maggiormente idoneo «a contemperare [...] un veloce accordo tra l'esigenza della tutela pubblica e quella della libera iniziativa dei banchieri».

Qui s'innesta la questione – molto discussa ma (forse) ormai superata, come potrete rendervi conto nel prosieguo – della valutazione, in senso positivo o negativo, dell'autonomia della banca centrale e dei rapporti fra banca centrale e potere politico. Oggi sappiamo che l'autonomia è ritenuta un bene “stra-meritevole” di tutela, anche e forse soprattutto nell'ambito delle indicazioni del Trattato di Maastricht del 1992 sull'Unione europea. Guardiamo invece quali sono i termini della questione all'epoca in cui siamo per ora immersi. Nel quadro dell'inestricabile intreccio fra compiti di vigilanza e compiti di direzione, la presenza di un “organo” – che organo non è perché è un ente pubblico – tanto influente e così tecnicamente attrezzato e capace come l'istituto di emissione è suscettibile di mettere in forse la titolarità governativa della funzione d'indirizzo. Questo si paventa e sono presi in considerazione i possibili “rimedi”, i quali finiscono palesemente per apparire peggiori del “male”. Fra questi rimedi, o “controbilanciamenti” o “contrappesi” che dir si voglia, vengono in considerazione svariate ipotesi, fra le quali: 1) la possibilità di prevedere un'esplicita enunciazione nella Carta costituzionale tesa a sancire il carattere di pubblico interesse della intermediazione creditizia; 2) la possibilità di nazionalizzare la Banca d'Italia. Diciamone brevemente.

La previsione costituzionale avrebbe potuto fungere da contrappeso, più o meno efficace, solo se avesse previsto un preciso affidamento alla banca centrale delle funzioni del controllo creditizio, costruito sulla base dell'individuazione di un nesso schietto fra poteri e responsabilità. Ma così non è. E non si può parlare di “costituzionalizzazione” della Banca d'Italia. Secondo l'opinione di autorevoli giuristi, l'art. 47 Cost., nella misura in cui fa riferimento allo “Stato comunità” – concetto a maglie larghe, capace di ricomprendere la banca centrale – e non invece allo “Stato apparato”, sembra oggettivamente legittimare l'autonomia della Banca d'Italia, forse oggettivamente riconoscendole una sorta di “potere neutro”, affatto nuovo e non precisamente classificabile all'interno della tripartizione tradizionale propria dello Stato liberale di diritto. Se le cose stanno in questo modo, data una determinata interpretazione, la norma costituzionale gioca o può giocare il ruolo di un “peso” (ulteriore) piuttosto che quello di un contrappeso.

Riguardo alla nazionalizzazione della Banca d'Italia⁶²⁶, la soluzione è decisamente scartata poiché rischia di assoggettare la Banca ad una troppo marcata ingerenza politica dei partiti che di mano in mano si alternano al Governo.

Dato conto di taluni punti del dibattito, eccoci alle scelte. Le scelte sono effettuate con un decreto del luglio 1947⁶²⁷ con il quale si giunge al riassetto definitivo dell'apparato; riassetto che per tanta parte sopravvive ancor oggi, con le debite differenze che a suo tempo vedremo, nella nuova legislazione dettata dal testo unico del 1993.

I contenuti del decreto n. 691 possono essere sintetizzati nei seguenti otto punti: 1) è ricostituito il Comitato dei Ministri sotto la nuova denominazione di Comitato interministeriale per il credito e il risparmio (Cicr); 2) il Cicr è presieduto dal Ministro del Tesoro; 3) al Cicr è attribuita «*l'alta vigilanza⁶²⁸ in materia di tutela del risparmio, in materia di esercizio della funzione creditizia e in materia valutaria*»; 4) la Banca d'Italia eredita definitivamente ed istituzionalmente, per precisa previsione normativa, attribuzioni e competenze demandate dalla legge del 1936 all'Ispettorato; 5) in parallelo, il Governatore viene riconfermato nel ruolo ricoperto a suo tempo quale capo dell'Ispettorato ed esercita le proprie attribuzioni «*secondo le direttive fissate*» dal Cicr; 6) per gli accertamenti nelle materie di propria competenza e per l'esercizio delle proprie deliberazioni, il Cicr «*si vale*»⁶²⁹ della Banca d'Italia; 7) resta ferma la vigilanza del Tesoro sulla Banca d'Italia a tenore di quanto a suo tempo disposto dal testo unico del 1910 sulle norme relative all'emissione; 8) si stabilisce che il Consiglio superiore della Banca d'Italia non abbia «*ingerenza nella materia devoluta*» dal decreto medesimo al Cicr.

40. (segue): *Qualche osservazione d'ordine generale sul decreto del 1947, nel tentativo di mettere in luce la posizione ed il ruolo della Banca d'Italia e del suo Governatore. Quali sono nel 1947 le novità rispetto al 1936? Quali sono, viceversa, i punti di contatto? Un profilo focale è quello della posizione e del ruolo della Banca d'Italia e del suo Governatore. La questione non può essere risolta con l'assunto secondo cui la Banca d'Italia "prende il posto" dell'Ispettorato non fosse altro perché l'Ispettorato non esiste più dal 1944. Ma nemmeno si può dire, perché a mio avviso è troppo semplicistico, che essa erediti o recuperi funzioni e compiti a suo tempo attribuiti all'Ispettorato. Invero, completamente diversa è la posizione che la Banca d'Italia assume nel sistema transitorio di cui al decreto del 1944 a petto*

⁶²⁶ È evidente la suggestione francese; proprio in questi anni in Francia si passa dalla nazionalizzazione sostanziale di fatto alla nazionalizzazione formale di diritto della *Banque de France*.

⁶²⁷ Il d.lgs.C.p.S. (cioè il decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato) 17 luglio 1947, n. 691.

⁶²⁸ Questa formula si ritrova anche nella legislazione vigente.

⁶²⁹ Questa formula si ritrova nella legislazione vigente con una variazione formale: «*si avvale*».

di quella che essa invece assume nella legislazione del 1936 versione originaria e di quella che assume con il decreto n. 691 del 1947.

Nel 1944 la Banca d'Italia è organo di vigilanza in senso proprio; è un organismo al quale sono attribuiti per delega *ex lege* compiti piuttosto che funzioni. Quasi a dire che essa si presenta come “concessionaria” della vigilanza, alla stregua forse di “ufficio” ausiliario del Ministro del Tesoro, del quale ultimo, conviene notarlo, si fa «*salva sempre la facoltà di disporre dirette ispezioni*», prevedendo altresì l'organizzazione di suoi specifici uffici.

Così non è nel decreto del 1947 per le ragioni che ora vi espongo, rispondendo alle seguenti quattro domande: 1) esiste un rapporto gerarchico fra il Cibr e la Banca d'Italia? 2) che cosa significa, come si legge in una norma del decreto n. 691, che il Consiglio superiore della Banca d'Italia non ha ingerenza nella materia devoluta al Cibr ed in che modo incide il regime di nomina del Governatore?; 3) il legislatore del 1947 ha inteso inserire nell'ordinamento creditizio la Banca d'Italia considerata *in toto* come “banca centrale” oppure la Banca d'Italia “in funzioni di vigilanza”?; 4) quali altri dati, esterni al decreto del 1947, influiscono in via diretta o indiretta sul ruolo della Banca d'Italia (come banca centrale) e del suo Governatore?

Rispondo in ordine sparso, cominciando in ogni modo dalla prima domanda, quella relativa al rapporto gerarchico. Il rapporto a suo tempo esistente fra il Comitato dei Ministri e l'Ispettorato (organo dello Stato) sembra decisamente non più ipotizzabile all'interno del nuovo modello, nemmeno nella sottospecie, proposta in dottrina, di gerarchia impropria. Questo dato, che assume rilevanza nella misura in cui rappresenta un indice non secondario dell'ampliamento dello spazio di autonomia in cui si realizza l'azione della Banca d'Italia e del suo Governatore, si evince in prima battuta da un sintomatico cambiamento delle formule di cui fa uso il legislatore; nel 1936, l'Ispettorato è “alle dipendenze” del Comitato, mentre nel 1947 il Cibr “si vale” della Banca d'Italia.

Passiamo alla terza domanda; la risposta è che la Banca d'Italia entra a far parte dell'apparato come “banca centrale” e non invece “in funzione di vigilanza”. A suo tempo, una dottrina di molto peso⁶³⁰ ha ipotizzato la possibilità di considerare la Banca d'Italia in funzioni di vigilanza alla stregua di “organo dello Stato”; in questo senso, la Banca d'Italia (in funzioni di vigilanza) erediterebbe non solo i compiti del vecchio Ispettorato, ma altresì la sua natura giuridica. Questa ipotesi non convince. Nelle ragioni che spingono ad individuare nella Banca d'Italia il soggetto maggiormente confacente per l'espletamento delle funzioni di controllo, vanno fondamentalmente compresi gli aspetti istituzionali della Banca come regolatore del mercato monetario e come collaboratore del Tesoro nella definizione della politica del debi-

⁶³⁰ M.S. Giannini.

to pubblico, ed i suoi connotati, via via delineatisi e rafforzatisi, di banca centrale – ossia di organo *naturaliter* a cavaliere fra il pubblico ed il privato –, mentre il dato relativo all'organizzazione degli uffici (che è senza dubbio di grande rilevanza), in ultima analisi agisce alla stregua di forza d'inerzia. D'altro canto, l'immissione nell'ordinamento creditizio della Banca d'Italia come banca centrale e non solo come organismo di vigilanza, si può desumere da una norma del decreto n. 691, a tenore della quale «*resta ferma la vigilanza del Ministero del Tesoro sulla Banca d'Italia a norma dell'art. 108 del testo unico 28 aprile 1910, n. 204*». È ovvio che, se non ci si riferisse alla Banca d'Italia colta nella sua polivalenza⁶³¹, non ci sarebbe necessità di richiamare esplicitamente una norma della quale in nessun modo e per nessuna ragione può essere messa in dubbio l'applicazione. Viceversa, la nuova posizione assunta dalla Banca d'Italia nell'ordinamento creditizio e le nuove (dal punto di vista legislativo) funzioni venutesi a sommare alle funzioni istituzionali sue proprie possono, forse, far dubitare, in assenza di un esplicito richiamo, del modo in cui si debbano organizzare i rapporti fra Tesoro ed istituto di emissione, dei quali tratta, guarda caso, il testo unico del 1910.

La risposta alla seconda domanda è più lunga e un po' più complessa. Una norma del decreto n. 691 recita: «*Il Consiglio superiore della Banca d'Italia non ha ingerenza nella materia devoluta [...] al Comitato interministeriale*». A prima vista questa norma sembra porre una sorta di limitazione all'autonomia della Banca; sembra cioè rappresentare la traduzione, per quanto atrofizzata, di taluni dubbi espressi circa il legame troppo stretto fra Banca e mondo del credito; dubbi che spingono anche all'ipotesi, decisamente scartata però, della nazionalizzazione della Banca medesima. Le cose, tuttavia, non stanno assolutamente in questo senso. Forse al di là delle intenzioni stesse del legislatore, la norma rappresenta un importante irrobustimento dell'autonomia della Banca d'Italia e, per così dire, traccia una barriera non tanto fra la Banca d'Italia ed il Cizr, quanto fra il Cizr e la Banca d'Italia. A ben leggere la norma, l'impedimento è rovesciato rispetto alla lettera della norma stessa e si risolve nell'esclusione dell'ingerenza del Cizr nelle questioni rimesse dallo statuto della Banca d'Italia al suo Consiglio superiore. Non è difficile comprendere tutto ciò se si tiene presente il meccanismo di nomina del Governatore di cui allo statuto del 1948: il Governatore è nominato dal Consiglio superiore; tale nomina, che è a tempo indeterminato, viene ratificata con decreto del Presidente della Repubblica, promosso dal Ministro del Tesoro di concerto con il Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il Consiglio medesimo. «Si chiudeva così la stagione del controllo del Tesoro sulla direzione della Banca, riportando la situazione nell'alveo degli statuti precedenti. La continuità statutaria e orga-

⁶³¹ Istituto di emissione, banca delle banche, banca del Tesoro ecc.

nizzativa dell'istituto veniva riconosciuta in maniera impressionante»⁶³². Risiede qui, nel combinato disposto fra la previsione del decreto del 1947 e la previsione statutaria sul meccanismo di nomina, quella che è stata definita⁶³³ la “autocefalia” del sistema bancario. Il sistema bancario, si dice, è autocefalo, ossia ha il capo in sé stesso, perché le più grandi banche del sistema, pubbliche e in mano pubblica, partecipano come quotiste al capitale della Banca d'Italia, determinando altresì la composizione del Consiglio superiore della medesima; ciò stante, la scelta del Governatore, sebbene il procedimento di nomina preveda la ratifica esterna, può essere ricollegata ai quotisti, vale a dire alle banche partecipanti. Per meglio comprendere il perché le norme citate rappresentino, almeno sul piano teorico, un rafforzamento dell'autonomia della banca centrale, proviamo ad immaginare un caso di scuola. Abbiamo detto che il Cizr «*si vale*» della Banca d'Italia e che non può esistere un rapporto di gerarchia in quanto la Banca d'Italia non è un organo dello Stato ma un ente. Sappiamo però che, al di là del concetto ambiguo di alta vigilanza, nel sistema della legge bancaria del '36 e per talune importanti materie, la Banca d'Italia deve attenersi nello svolgimento della propria azione alle direttive che il Cizr le impartisce con proprie deliberazioni. Abbiamo anche detto che, per un verso, si tratta di direttive e non di ordini (la differenza è sostanziale) e che, per altro importante verso, il Governatore della Banca d'Italia partecipa con voto consultivo alle riunioni del Cizr e quindi influisce, trasformando le proprie conoscenze tecniche in potere sostanzialmente decisionale, sulla determinazione delle direttive medesime. Alla luce di tutto questo, è molto improbabile che si crei una “spaccatura” e che la Banca d'Italia si veda piovere addosso direttive sul contenuto delle quali essa sia discorde. Proprio per questo parlavo di caso di scuola. Ma facciamo. Poniamo l'astratta ipotesi che il Comitato del credito, basandosi su una tal norma della legge bancaria⁶³⁴, decida di fissare i limiti dei tassi attivi e passivi ed assuma questa decisione sebbene il Governatore si dichiari apertamente contrario. Poniamo anche che il disaccordo del Governatore si riverberi nell'azione di vigilanza della Banca d'Italia; poniamo, cioè, o che la Banca d'Italia rifiuti di fare da tramite nei confronti del sistema bancario della decisione del Cizr o che, invece, pur rendendo edotte le banche sottoposte alla sua vigilanza delle intenzioni e dei *desiderata* del Comitato ne sottolinei gli aspetti negativi per la struttura del mercato, oggettivamente invitando le banche a non tenerne conto. In un conflitto del genere che cosa succede? Di quali strumenti di reazione dispone l'organo di direzione del credito rispetto all'organo di vigilanza? Su quale fronte si può risolvere la questione? Si potrebbe pensare, in casi particolarmente gravi, alla possibilità da

⁶³² Così Polsi.

⁶³³ Da de Cecco.

⁶³⁴ Ora non più esistente all'interno del Tub.

parte del Ministro del Tesoro, presidente del Cidr, di “far dimettere” il Governatore. Farlo dimettere, sì, ma come? Il tutto si gioca sul filo di un principio fondamentale del diritto amministrativo, qual è il “principio di lealtà”, a tenore del quale, detta molto in soldoni, un soggetto nominato in una determinata posizione può essere revocato solamente da chi lo ha nominato. Quindi l'eventuale revoca del Governatore rientra fra i compiti del Consiglio superiore della Banca d'Italia che lo ha, appunto, nominato. Ma codesto Consiglio, come ci dice l'art. 5 del decreto n. 691, non può metter bocca nelle faccende devolute al Cidr, ed il controllo del credito è la prima di queste faccende. *Ergo*, il Ministro del Tesoro non può appoggiarsi al Consiglio superiore, il che equivale a dire che la questione va risolta sul piano politico, e non è detto, almeno non automaticamente, che su questo piano un organo di direzione e a composizione politica come il Cidr sia avvantaggiato rispetto a un organo di vigilanza e a composizione tecnica come la Banca d'Italia, che poggia, peraltro, su di una figura senza dubbio più “stabile” come quella del Governatore rispetto ad una carica governativa⁶⁵⁵. Premesso che oggi questi ragionamenti (propri della dottrina dominante da decenni) andrebbero verificati alla luce dei mutamenti avvenuti a fine 2005 nei meccanismi di nomina del Governatore⁶⁵⁶, ritengo comunque che questo esempio, che è, come dicevo, molto teorico, ci consenta di capire come il braccio di distanza previsto dal decreto del 1947 possa funzionare altrettanto bene come elemento di limitazione delle ingerenze del Cidr rispetto alla Banca d'Italia, piuttosto che come elemento di limitazione dell'ingerenza, per tramite del Consiglio superiore e del Governatore, del “mondo bancario” nelle scelte della politica del credito. L'ampliamento della posizione autonoma della Banca d'Italia e del suo Governatore scaturisce anche dalla sostituzione del capo del Governo con il Ministro del Tesoro alla presidenza del Cidr. Per tramite di tale sostituzione, visto il naturale rapporto che lega la banca centrale e il suo Governatore al Tesoro – a considerare le politiche poste in essere nei decenni antecedenti il c.d. divorzio (1981), si ha l'impressione di trovarsi di fronte a un soggetto unitario a due facce, ad una sorta di Giano bifronte – si apre in tutta evidenza un nuovo importante canale attraverso cui defluisce la distinzione astratta e difficilmente realizzabile fra il momento politico-deliberativo e quello tecnico-esecutivo⁶⁵⁷. Negli anni dei quali ora ci occupiamo, questo canale assume particolare rilievo se si tiene conto dei provvedimenti in materia di anticipazioni straordinarie al Tesoro e di conto corrente di tesoreria – dettati, all'interno della politica einaudiana, per porre

⁶⁵⁵ Se non vado errato, negli anni del lungo governatorato Carli, si sono succeduti quattordici diversi Governi; il dato è indicativo anche se, sempre se non vado errato, in quegli anni – 1960-1975 – il Ministero del Tesoro è stato per la maggior parte dei casi ricoperto da una medesima persona.

⁶⁵⁶ Nel corso del quinto capitolo avremo modo di accennarne.

⁶⁵⁷ Ed anche per questi profili il discorso andrebbe completamente verificato.

un freno all'indebitamento pubblico – che contribuiscono a rafforzare la posizione dell'istituto di emissione nei confronti del Tesoro⁶³⁸.

Eccoci alla quarta ed ultima domanda. In realtà, il rafforzamento dell'autonomia della Banca d'Italia come banca centrale deriva da tutta una serie di dati, anche non legislativi. Mi limito a un breve cenno. Per prima cosa, bisogna considerare la nuova fase del ciclo internazionale, in particolare, il ritorno ad un'economia aperta; l'Italia aderisce al nuovo sistema monetario del tipo *gold exchange standard* basato sul dollaro e deciso a Bretton Woods nel 1944 e successivamente, nel 1947, aderisce al Fondo Monetario Internazionale e alla Banca Mondiale. Questo scenario, ovviamente, sottolinea il ruolo della banca centrale⁶³⁹.

Per concludere sulle importanti modificazioni del 1944-1947 (sulle quali forse mi sono trattenuto troppo a lungo, ma lo meritavano, perché nel 1947 si gettano le basi dell'ordinamento che ancora oggi, in parte non marginale, continua a vivere nel testo unico del 1993), torniamo a qualche altra considerazione d'insieme. La dottrina ha avanzato ipotesi diverse; per semplificare, riduco a due ipotesi contrapposte: 1) quella secondo cui nella sostanza non muta nulla; 2) quella che invece sottolinea in vario modo lo stacco fra il 1947 e il 1936. All'interno di quest'ultima ipotesi, generalmente si parla di ri-privatizzazione del modello di controllo del credito, di slittamento dal modulo del comando a quello della mediazione, di esasperazione dell'autocefalia del sistema bancario ecc. ecc. Ritengo che sia opportuno collocarsi in una posizione mediana per sottolineare sia il dato della continuità rispetto al 1936 sia i mutamenti importanti portati a compimento sul piano istituzionale con il decreto n. 691 del 1947.

Poniamoci qualche domanda. Esiste un “modello” di controllo creditizio del 1936, contrapponibile ad un “modello” di controllo creditizio del 1947? Ma, ancor

⁶³⁸ Già con un decreto del 1947, la concessione di anticipazioni straordinarie al Tesoro da parte della Banca d'Italia è sottoposta al vincolo della riserva di legge, inoltre viene fissato un limite massimo di scoperto del conto corrente aperto dall'istituto di emissione al Tesoro per il servizio di tesoreria provinciale, al di là del quale la Banca d'Italia è tenuta a sospendere i pagamenti, e sul possibile superamento del limite si decide con apposita legge.

⁶³⁹ Va poi tenuto conto dell'istituzione, già nel 1945, dell'Ufficio Italiano Cambi (Uic) in luogo del soppresso Istituto Nazionale Cambi Esteri. All'Uic viene affidato il monopolio delle operazioni valutarie. Inizialmente è posto sotto la vigilanza del Tesoro e in seguito è assoggettato alle direttive del Cicr e presieduto dal Governatore della Banca d'Italia. La Banca d'Italia “sborsa” all'Uic sia il fondo di dotazione sia le risorse finanziarie necessarie all'acquisto delle riserve. L'Uic ha tradizionalmente funzionato come sostanziale “organo” della Banca d'Italia, provvisto tuttavia di propria personalità giuridica e con specifiche competenze sia in materia di lotta al riciclaggio di denaro sporco – si usava dire con una punta di cattiveria che l'Uic si era riciclato nel riciclaggio – sia in materia di vigilanza dei soggetti operanti nel settore finanziario di cui al titolo V del Tub. Oggi – anche a seguito della liberalizzazione dei movimenti di capitale portata a compimento alla fine degli anni Ottanta – la presenza dell'Uic è stata ritenuta non più utile e l'art. 62, d.lgs. 231/2007, lo ha soppresso e ne ha trasferito le competenze, i poteri e le risorse alla Banca d'Italia a far data dal 1 gennaio 2008.

prima, esiste un “modello”? A parer mio, queste domande sono fuorvianti. In una materia così “mobile” come quella di cui stiamo discutendo, ritengo che sia necessario innanzitutto rifuggire da qualsiasi tipo di ipostatizzazione. Il “modello” del controllo creditizio, disegnato nel 1936 e rivisitato nel 1947, altro non è se non quello che di volta in volta è chiamato ad essere, stante una determinata congiuntura del processo economico, più o meno lunga, fino anche a trasformarsi in “fase” strutturale sì da richiedere un cambiamento profondo del dettato legislativo, come avviene del resto con il testo unico del 1993, sulla scia di mutamenti profondi e di spinte che hanno radici diverse: interne, europee, internazionali. È stato osservato in dottrina che non esiste una sola “legge bancaria” ma diverse “leggi bancarie” a seconda delle diverse fasi che l’attuazione della legge attraversa nel lunghissimo periodo della sua vigenza. Ciò posto, dunque, i mutamenti nell’apparato di vertice vanno esaminati attentamente e criticamente in questa prospettiva. Le scelte istituzionali del 1947 non tanto si contrappongono al “sistema” originariamente previsto, quanto piuttosto ne segnano lo sbocco inevitabile, e rincollando per così dire il “fatto” al “diritto”, ne rappresentano il perfezionamento. La cesura, che interessa l’apparato di controllo e nemmeno sfiora i poteri ed i metodi del controllo (se non indirettamente), è, si può dire, funzionale rispetto alla sostanziale continuità.

Permettetemi qualche altra considerazione d’ordine generale. Almeno di primo acchito si ha l’impressione che la scelta del 1947, per quanto tecnicamente ineccepibile e in larga misura diremmo obbligata, risenta in parte del vizio di origine della legislazione degli anni Trenta, in quanto anch’essa pare fondarsi sul gracile presupposto della separabilità della “direzione” dalla “vigilanza”. Anzi, nel rinnovato modello di controllo creditizio che si prospetta ormai orfano del “diaframma” dell’Ispettorato, questa sorta di illusione risulta più chiaramente che non nel 1936. Com’è stato argomentato in dottrina, si deve tener conto di quanto segue. In un sistema politico come quello fascista la distinzione effimera fra “tecnica” e “politica”, e al suo interno quella più specifica fra compiti di “direzione” e compiti di “vigilanza”, finisce per risolversi nella quotidiana supremazia degli organismi c.d. tecnici, del binomio Banca d’Italia–Ispettorato, stante però la potenziale suvalenza di questi organismi rispetto all’apparato politico nella sua espressione più alta e di sintesi: quella del “Capo del Governo”. In un quadro siffatto, le scelte tecniche ben sopportano d’essere presentate come espressione di “decisionismo politico”, posto che molto si fonda sulla separazione fra (uso del) potere e responsabilità, consona a quello che potremmo definire un “totalitarismo delegante”. Proprio questo sembra il punto peculiare dell’organizzazione del regime fascista.

La questione si presenta in maniera affatto diversa nella nascente, nuova democrazia. Se teniamo nella dovuta considerazione la “elasticità” del disegno normativo o più brutalmente la duttilità ed indefinitezza degli strumenti di controllo e

dei relativi poteri e metodi di azionamento previsti nella legge (la questione è già stata affrontata, ma qui è opportuno tornarci), è quasi ovvio che i nodi maggiormente intricati non possano non venire al pettine proprio sul fronte in sé decisivo dell'apparato di vertice, assegnatario e gestore, se non anche per certi versi "creatore" sostanziale, non solo di quei metodi di attuazione del dettato legislativo, ma anche di quei poteri e di quegli strumenti.

Siamo dinanzi ad un punto fondamentale che andrebbe analizzato molto più attentamente di quanto non si sia potuto fare in precedenza e di quanto potremo fare ora. Contentiamoci di un'osservazione lapidaria: il maggior pregio della legge bancaria del 1936 coincide con il suo maggior difetto. La duttilità della legge e la parallela discrezionalità degli organismi che la legge medesima possono attuare sono alla base di un latente pericolo d'arbitrio.

Come avrete capito, ribadisco ancora una volta qualche concetto oramai noto. Legge "in bianco" dunque o più cautamente, forse anche troppo, legge "cornice" o legge "di organizzazione", che ha per tratto evidente la legittimazione della delegificazione, ossia il sostanziale travaso del potere legislativo⁶⁴⁰ dal luogo tradizionalmente deputato verso luoghi altri, ritenuti tecnicamente idonei, preesistenti o creati alla bisogna. Verso luoghi del Governo, ovvero del Governo quale espressione specializzata di se medesimo e verso luoghi della pubblica amministrazione, intesa in senso lato ed in senso profondamente innovativo per gli anni in cui la legge è emanata. Talché, si è detto, la legge del 1936 dà vita ad una sorta di «ordinamento sezionale», ad una sorta di «amministrativizzazione della produzione normativa»⁶⁴¹, ma non determina, o non sembra determinare un "modello" definito. A meno che per "modello" non s'intenda l'organizzazione mera, che traduce la necessità in sé dell'esistenza di una "rete" di controlli e di relativi poteri, peraltro articolatissima già nella lettera e nel dispositivo della legge e vieppiù articolabile nei comportamenti concludenti. Esistenza (esistenza della "rete", dico) che non solo (stanti determinate situazioni oggettive riferibili al "mercato" e/o situazioni soggettive dipendenti dalla volontà-discrezionalità politico-amministrativa degli organi di vertice) può, ma deve fungere soprattutto da deterrente. Per far uso del lessico proprio degli anni Sessanta e Settanta, siamo insomma al cospetto di un tipico esempio di "amministrazione separata" o "parallela". Siamo al cospetto di una "fuga dal Parlamento" verso l'esecutivo e da quest'ultimo verso altre sedi ad esso più o meno collegate e da esso più o meno autonome⁶⁴².

Per quanto l'origine delle "amministrazioni parallele" si collochi proprio negli

⁶⁴⁰ In tutti i sensi in cui questo potere può estrinsecarsi: fare, non fare e modificare.

⁶⁴¹ M.S. Giannini.

⁶⁴² Qui s'innesta (s'innesterebbe) tutto il problema dei comitati interministeriali, a suo tempo affrontato da Vittorio Bachelet (1926-1980), un grande maestro assassinato dalle brigate rosse.

anni Trenta⁶⁴³, la “separatezza” del “governo” del credito si rivela come tale e, come tale, acquista importanza decisiva nel sistema democratico o, per dirlo con termine più attento agli aspetti di decisione nelle scelte economiche, acquista importanza decisiva con il passaggio allo “Stato pluriclasse”, nel quale è giocoforza contemperare interessi confliggenti. Sempre più confliggenti mano a mano che gli italiani⁶⁴⁴ si abituano a mangiare perlomeno due volte al giorno.

Siamo dunque (nel 1947) nel nuovo ordinamento politico e nel nuovo sistema economico-sociale, anche se siamo ancora all'alba; ordinamento-sistema che nasce sì sulle macerie del fascismo e contro il fascismo, ma, se si ha riguardo alle radici dell'economia pubblica, per tanta parte anche nel fascismo. Ossia esso nasce tramite il riutilizzo-perfezionamento delle strutture dell'amministrazione economica degli anni Venti e Trenta: Iri, partecipazioni statali, ordinamento del credito, comitati interministeriali e via a seguire. Ovvero esso nasce addirittura, come taluno ritiene, tramite il passaggio-revisione-riciclaggio nella materialità della Costituzione repubblicana della materialità della Costituzione economica determinatasi negli anni fra le due guerre; determinatasi alluvionalmente e secondo un percorso che si riallaccia alle caratteristiche originarie del capitalismo italiano. In questo rinnovato contesto, la discrezionalità propria dell'ordinamento creditizio necessita non d'essere compressa, quanto semmai d'essere recuperata⁶⁴⁵ sul piano delle responsabilità politiche. Piano che, nella nuova democrazia parlamentare, in un sistema costituzionale ove la funzione del Parlamento si accentua e si complica col progredire della struttura pluriclasse dello Stato, non conosce il cardine comodo e semplice perché totalitario del “Capo del Governo”, né parimenti può conoscere quel particolare sistema di deleghe che s'irradia dal cardine politico verso l'amministrazione-tecnocrazia, o perlomeno non lo può conoscere nella maniera esasperata che caratterizza il regime fascista.

In buona sostanza, il problema tutto in questo risiede: l'Italia repubblicana eredita dall'Italia fascista (ma quell'Italia altro non è se non il precipitato di molti anni di storia patria e non invece una “parentesi degenerativa”) uno strumento tecnicamente perfetto (all'epoca) che però non è più neutrale – se mai lo è stato – dal punto di vista delle scelte politiche. Il rischio fin troppo ovvio è quello relativo alla possibilità, tutta insita nella libertà d'azione “tecnica”, che la struttura (ritenuta) servente prenda a vivere di vita propria e che la necessaria autonomia d'intervento roda spazio, sull'onda della congiuntura, alla determinazione dell'indirizzo politico. Glielo roda, intendo dire, non tanto come sede di co-determinazione più o meno palese di quell'indirizzo, ma come sede occulta di espropriazione.

⁶⁴³ Come ha messo in luce Cassese.

⁶⁴⁴ Lo dico parafrasando una frase mussoliniana che ho già citato.

⁶⁴⁵ Controbilanciata, “contrappesata”.

Proprio nei primi anni del dopoguerra, forse ancor più che in periodo fascista e certo con convinzione maggiore, trova radice l'illusione⁶⁴⁶ della programmabilità dell'economia per mezzo della leva unica o principale del "governo" del credito, che è molto cara a parte della dottrina nello scorcio degli anni Sessanta e nella prima metà dei Settanta, quando (come già detto altrove), con il profilarsi del fallimento definitivo della programmazione economica nazionale lanciata dai Governi di centro-sinistra, l'attenzione degli studiosi si sposta verso le cosiddette "programmazioni di settore". Fra queste "programmazioni di settore", il credito non può che giocare il ruolo di prima donna. Ma, è opportuno notarlo e lo faccio anche e soprattutto in senso autocritico, talora gli scritti di quegli anni non dimostrano appieno la necessaria sensibilità al problema della "separatezza" dell'ordinamento creditizio, che in linea di massima, a leggere quegli scritti col senno del poi, non viene solo e soprattutto in discussione in sé e per sé come possibile fonte di distorsione delle regole democratiche dell'economia, ma piuttosto strumentalmente, in quanto fonte di possibile annacquamento della mitica anima dirigistica della legge bancaria. L'autocefalia del sistema che fa della Banca d'Italia l'artefice principale delle politiche creditizie va soprattutto sul banco di accusa, in quanto ritenuto meccanismo di frustrazione della possibilità di far uso del credito e della moneta a fini di indirizzo economico-sociale e non tanto come possibile fonte di distorsione del "governo democratico" dell'economia.

In definitiva, si può forse dire che, per quanto aspre, le critiche degli anni Sessanta-Settanta lasciano trasparire un buon grado di "ammirazione" per l'elasticità e l'apertura della legge bancaria, soffermandosi sul cattivo uso o sulla "mancata attuazione" di tale legge. I comportamenti delle autorità creditizie vanno sul banco degli imputati perché si ritiene che siano – guarda caso, proprio negli anni in cui più alto è il grado di funzionalizzazione micro e macroeconomica dell'attività bancaria – tutti tesi a piegare uno strumento *naturaliter* di programmazione alla "banalità" quotidiana della "vigilanza", semanticamente contrapposta secondo taluno al "controllo" del credito, e del riscontro del rispetto delle buone regole della tecnica bancaria e della sana e prudente gestione dell'impresa.

Mano a mano però la dottrina più attenta ribalta questo giudizio: il nocciolo del problema non risiede più nella cattiva o distorta o mancata attuazione, ma va cercato nelle "viscere" stesse della legge, proprio appunto nel suo maggior pregio e nel suo maggior difetto, quello della elasticità e della conseguente discrezionalità. Lucidamente Minervini scrive: «non sono buone leggi quelle che esigono eccellenza di virtù negli uomini deputati ad attuarle». Altrettanto lucidamente Costi solleva la questione dell'impresa bancaria come impresa-diritto in senso pieno, vale a dire

⁶⁴⁶ Peraltro non vincente, vincono le idee liberali.

nel senso della libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost., e non come impresa-funzione; in questa ottica, l'art. 47 Cost. non può essere letto come eccezione alla riserva di legge contenuta nell'art. 41 Cost. e la legge bancaria è strutturata in maniera tale da non soddisfare i requisiti che l'art. 41 richiede. Del resto, già molto tempo prima, Minervini si esprime senza mezzi termini ragionando sul piano generale e non su quello specifico del credito, «contro la funzionalizzazione dell'impresa». Ma questi sono tutti temi che in via diretta o indiretta dovremo riprendere nel prosieguo del nostro ragionamento. È a questo punto che la dottrina (siamo negli anni Ottanta) si pone, per la prima volta, il seguente interrogativo: è ancora attuale la legge bancaria del 1936?⁶⁴⁷.

41. *Legge bancaria e politica del credito. Dalla ricostruzione alla crisi dei primi anni Settanta.* Dopo tutte le osservazioni svolte nei precedenti paragrafi, in specie nell'ultimo, per nulla lineari poiché marcate a fuoco dal mio irrefrenabile “contor-sionismo”, vi tranquillizzo dicendo che praticamente fino al 1985, quando viene recepita la prima direttiva comunitaria di coordinamento bancario, nulla muta sul fronte della legge bancaria. Il 1985, lo sappiamo, è l'anno in cui la legge bancaria del 1936 comincia a mostrare la corda, a perdere “qualche pezzo”; è insomma l'anno in cui ha inizio il lungo processo di riforma che sfocia nel testo unico del 1993. Niente di nuovo sotto il sole fino al 1985, dunque. Tuttavia... abbiamo detto – vi ricordate? Lo abbiamo detto poco sopra – che in realtà è come se esistessero varie leggi bancarie a seconda delle fasi di attuazione della legge bancaria medesima. Se questo assunto è vero, bisogna mettere il naso nelle fasi di attuazione della legge e nel rapporto fra legge bancaria e politica del credito.

Ho usato non a caso l'espressione “mettere il naso”, perché è un modo di dire poco impegnativo che ci permette di non fare i conti, come invece dovremmo, con un bel mucchio di anni fitti di cambiamenti istituzionali ed economici. Bene, questo lungo periodo può essere suddiviso, con la solita avvertenza del “salame”, perlomeno in quattro sottoperiodi. Il primo è quello della ricostruzione economica e si conclude nei primi anni Cinquanta: su questo periodo ci soffermeremo un poco più a lungo che sugli altri, non solo perché è quello che più degli altri lo merita essendo più lontano da noi, ma anche perché proprio in questo torno di tempo si gettano le basi di talune importanti caratteristiche della politica creditizia che vengono successivamente a maturazione. Il secondo periodo è quello del rafforzamento della nostra economia; è il periodo dello sviluppo; a metà degli anni Cinquanta, l'Italia è ormai un Paese industriale; dalla periferia è arrivata al centro; questi anni si concludono con il “miracolo economico”. Il miracolo continua nei

⁶⁴⁷ È il titolo di un saggio di Sabino Cassese.

primi anni del terzo periodo, che abbraccia grosso modo l'intero arco degli anni Sessanta, caratterizzati dall'emergere di una serie di problemi di "governo" della struttura economico-sociale, i quali si riflettono anche specificamente sul controllo della moneta e del credito, che diventa centrale nel dipanarsi delle politiche economiche. In sintonia con i mutamenti internazionali – *more solito*, del resto – gli anni Settanta aprono il quarto ed ultimo periodo e, con esso, una lunga fase di crisi e di ristrutturazioni che, se teniamo come punto di riferimento la nostra materia, si trascina sino alla prima metà degli anni Ottanta e forse oltre.

Cominciamo, dunque, con la "ricostruzione", premettendo una prima osservazione d'ordine generale, meglio un primo interrogativo molto generale costruito su due interessanti interpretazioni fornite dagli studiosi. La ricostruzione può essere intesa come "restaurazione liberista antifascista", oppure è preferibile parlare di "interventismo liberale"? Non sono visioni contrapposte, piuttosto angolazioni diverse; l'una tesa a sottolineare il contesto delle idee politiche che vanno per la maggiore, l'altra attenta allo iato che separa le idee ed i programmi dalle scelte di "governo" dell'economia.

Restaurazione liberista antifascista⁶⁴⁸. Non c'è dubbio che nell'immediato dopoguerra vi sia un mutamento del "substrato ideologico" rispetto agli anni Trenta, in sintonia d'altronde con la metamorfosi dello scenario politico internazionale, dove forse risiede il *primum movens*. Non c'è dubbio che, all'interno di questo mutamento, le idee liberali siano vincenti. Se però si passa alla considerazione delle politiche di questi anni ruggenti, per quello che a noi interessa osservare si vede che già nel corso della liberalissima gestione einaudiana la legge bancaria va sul banco di prova, dove si smussano, talvolta fino ad annullarsi, le distinzioni di maniera e le astratte professioni di principio. Talvolta, anche al di là delle apparenze, di quel che sembra ad una considerazione di breve periodo. Ad esempio, si vede che già alla fine degli anni Quaranta prende corpo una netta politica di liberalizzazione degli sportelli: se in astratto questa politica sembra fuoriuscire dalla logica oligopolistica dell'organizzazione creditizia, in realtà il suo effetto concreto e di medio-lungo periodo non è tanto quello del superamento o dell'addolcimento dell'oligopolio bancario, quanto piuttosto quello della sua frammentazione, che è cosa assai diversa; si avvia il passaggio verso un sistema – che alla lunga si dimostra complicato ed inefficiente – di sub-oligopoli e di frazionamento del mercato in zone protette e non contendibili. Si vede altresì come la manovra delle riserve obbligatorie bancarie, intese non solo e non soprattutto come strumento di "tutela statica" del depositante ma anche come politica del governo della base monetaria, e più ancora il ricorso alle agevolazioni creditizie, assai male s'inquadrino nella vo-

⁶⁴⁸ L'ipotesi è di Ester Fano Damascelli, studiosa di storia economica.

lontà conclamata di assecondare il c.d. libero gioco delle forze del mercato. In particolare, rispetto alle agevolazioni creditizie, si vede come, sin da subito, tenda ad affermarsi lo “Stato finanziatore”⁶⁴⁹, ossia lo Stato che limita il proprio compito alla distribuzione delle risorse, distribuzione che in maniera a mano a mano più evidente si realizza al di fuori del controllo delle concrete necessità di finanziamento, dei percorsi effettivi dei finanziamenti erogati e della produttività dei finanziamenti medesimi. Se si considerano le onde medio-lunghe, ci si rende conto che si apre così la strada alla degenerazione caratterizzata dal parossismo dei finanziamenti “a pioggia”⁶⁵⁰, funzionalizzati *in primis* agli obiettivi, ultronei rispetto a quelli dello sviluppo economico-sociale, del “governo spartitorio”⁶⁵¹. Tutto ciò detto, aperta e chiusa una delle mie parentesi, veniamo più da vicino ai fatti.

L'Italia esce dalla guerra con danni industriali abbastanza rilevanti ma non strarilevanti. Il primo imperativo categorico è quello di ricostituire le riserve valutarie che rappresentano il perno di un'economia aperta; ma un altro imperativo altrettanto categorico è quello di ricostruire un blocco sociale moderato. La tutela del risparmio è uno dei collanti di base per la ricostruzione di questo blocco⁶⁵², portata ad effetto con un'intelligente operazione finanziaria da Einaudi e da Alcide De Gasperi⁶⁵³.

Einaudi Governatore: ci sarebbe molto da dire, ma mi soffermo su di un unico punto. Questo illustre personaggio, caposcuola del liberismo, non si perita a fare un uso che può apparire addirittura interventista delle riserve bancarie obbligatorie, dando avvio ad una pratica di politica monetaria e creditizia che è seguitata fino a pochi anni or sono. Vi ricorderete che cosa sono le riserve obbligatorie bancarie. Spero di sì, ma fidarsi è bene... Con la legge del 1936, le riserve bancarie obbligatorie, sorte nel 1926 a fini di tutela del depositante, si trasformano in strumento di controllo del credito, controllo che può essere sia quantitativo che qualitativo o selettivo. Una tipica norma aperta. Una norma a *ratio* indefinita, che lascia molto spazio al raggiungimento di un ampio ventaglio di obiettivi. Se non in un momento caratterizzato dalla finanza di guerra, l'Ispettorato non si avvale del potere demandatogli dalla legge; viceversa se ne avvale il Cicr, non appena costituito, nell'agosto 1947. Come dicevo, è proprio il liberista Einaudi, anche se

⁶⁴⁹ L'espressione è di Donatello Serrani, un professore di diritto amministrativo scomparso.

⁶⁵⁰ Uno dei tarli che rode, lentamente ma con pervicacia, la legge bancaria del 1936.

⁶⁵¹ Quest'ultima espressione è di Giuliano Amato; è del medesimo autore anche l'espressione, richiamata sopra, “interventismo liberale”. Un ossimoro che ben ci fornisce il polso del ruolo concretamente svolto dalla restaurazione liberista antifascista.

⁶⁵² Così come era accaduto anche, se ben ricordate, nel 1926-1927 con la “difesa della lira”.

⁶⁵³ 1881-1954, uomo politico democristiano, Presidente del Consiglio prima negli ultimi Governi di unità nazionale e quindi nei primi Governi che, dopo il risultato elettorale dell'aprile 1948, escludono le sinistre.

in concreto l'operazione è compiuta dal suo successore Menichella, a far uso della riserva obbligatoria come strumento di controllo. È proprio Einaudi che sottolinea come la norma in parola possa essere attuata «non solo al fine d'impedire che una larga espansione nelle concessioni di credito da parte delle banche, non controbilanciata da adeguato patrimonio, metta a rischio l'avere dei depositanti, ma anche, e forse in via prevalente, diretta al fine di porre in mano all'organo di vigilanza uno strumento efficace per la contrazione ed espansione del volume del credito». Il primo passo è fatto, e già questo obiettivo travalica finalità d'ordine meramente garantistico; a questo obiettivo se ne aggiungono a mano a mano altri, più direttamente ricollegabili a manovre di tipo selettivo, cosicché le riserve obbligatorie costituiscono uno dei sentieri più importanti della nostra esperienza di controllo della moneta e del credito, sino alla nuova legislazione del 1993.

Al di là comunque di questo esempio, la politica del credito sembra non mettere in dubbio, l'autonomia delle imprese bancarie. Si tende, semmai, con la liberalizzazione degli sportelli, non tanto a rafforzare la concorrenza nel sistema, quanto piuttosto a spostare la concorrenza sul lato della raccolta. Vedremo che cosa ciò significhi. Se per un verso prosegue il processo di concentrazione ed il numero delle aziende di credito diminuisce costantemente⁶⁵⁴, aumenta il numero degli sportelli. L'aumento riguarda soprattutto le casse di risparmio; il ruolo delle casse è poi fra l'altro sostenuto e facilitato con il congelamento nel 1954 dei tassi passivi praticati dalle casse di risparmio postali, congelamento che espelle dal mercato un pericoloso concorrente. Vedremo meglio che cosa significhi questo occhio di riguardo per le casse rispetto ad una tipologia di divisione del lavoro bancario disegnata su basi parzialmente diverse da quella immaginata dal legislatore del 1936. Lo so bene che i rinvii sono più che fastidiosi. *Pardon*.

Diverso è il discorso se si analizza il comparto del medio e lungo termine, in particolare quello dell'erogazione di credito "agevolato" a scadenza protratta, del c.d. "credito speciale". Qui si può capire la distanza fra il dire – le argomentazioni degli economisti liberali in merito alla necessità di non frapporre ostacoli al gioco delle forze economiche – ed il fare. Come negli anni immediatamente postunitari, ancora una volta in un sistema di doppia verità, lo Stato s'impegna in prima linea nel finanziamento dello sviluppo. L'integrazione dei finanziamenti agevolati e della politica deflazionistica, agendo i primi come correttivi della seconda, permette un vasto processo di ristrutturazione, che contribuisce all'integrazione della nostra economia nell'agone internazionale. Dunque, i crediti speciali meritano una speciale considerazione. Per ora dico solo che in questi anni, con lo sviluppo a

⁶⁵⁴ Più tardi, dal lato delle nuove costituzioni si arriva addirittura, nel 1966, al "blocco" deliberato dal Cizr, dal quale sono escluse solo le casse rurali ed artigiane in quanto rispondenti ad esigenze di "bancabilità" elementare del territorio.

macchia d'olio degli istituti speciali e delle previsioni agevolative, si comincia ad intravedere quella particolare tipologia di struttura finanziaria basata sui circuiti di doppia e multipla intermediazione che caratterizza gli anni Sessanta e Settanta e che rappresenta, con le specificazioni che faremo più avanti, uno dei più evidenti momenti di crisi del progetto contenuto nella riforma del 1936. Ed anche qui è necessario un ennesimo rinvio. *Ri-pardon*.

Eccoci agli anni Cinquanta. I Cinquanta sono anni in cui la politica monetaria e creditizia svolge un ruolo (quasi) secondario. Da questo punto di vista sono anni in sottotono. Non si creano tensioni e la banca centrale si limita ad un moderato controllo della base monetaria per mezzo delle riserve obbligatorie. Perché tutto questo? Quali sono le principali caratteristiche di questi anni? Detto in sintesi, queste caratteristiche sono: il basso costo del lavoro, l'elevato saggio di profitto, la stabilità del potere d'acquisto della moneta, l'equilibrio della bilancia dei pagamenti, un'attività piuttosto vivace della borsa. Sono questi gli ingredienti che stanno alla base del "miracolo economico". Gli economisti dicono trattarsi di un modello ricardiano, perché basato sull'importante presenza di un "esercito salariale di riserva" (disoccupazione) e di un modello di tipo *export-led*, vale a dire trainato dalle esportazioni (dalla domanda estera).

Quando e perché termina il miracolo economico? Passiamo alla terza fase; quella della ristrutturazione degli anni Sessanta; quella che, vista *ex post*, rappresenta l'anticamera della lunga congiuntura negativa che prende avvio nel successivo decennio. I Sessanta, e la prima metà dei Settanta, sono gli anni del governatorato Carli. Il sistema economico italiano è oramai giunto ad un discreto livello di maturità, ma, giusto quando si profilano le prime coalizioni di centro-sinistra, che almeno sul piano dei programmi politici dovrebbero muoversi all'interno di un disegno di *welfare State* e di programmazione dell'intervento pubblico in economia, vengono al pettine i nodi del nostro modello di sviluppo. Il miracolo è finito. Il re è nudo. Perché? Intanto, la domanda estera non tira più, ed ecco il *deficit* della bilancia dei pagamenti. A questa causa esterna si intrecciano rilevanti cause interne. Diminuisce la domanda estera? Bene (anzi male), bisognerebbe allora sviluppare il mercato interno; sviluppare i consumi. Bene. Bene, però è ovvio che un modello che si basi sullo sviluppo dei consumi non può nello stesso tempo permettersi un esercito salariale di riserva⁶⁵⁵. Sono due staffe troppo lontane per uno stesso piede. L'occupazione deve aumentare? È vero. Deve aumentare certamente se si vuole che aumentino i consumi. Deve aumentare anche l'occupazione. Ma se aumenta l'occupazione il lavoro operaio acquista forza contrattuale e capacità organizzativa, le organizzazioni sindacali divengono soggetti dello sviluppo economico, il salario

⁶⁵⁵ I disoccupati, per quanto abbiano una propensione al consumo (ovviamente) altissima, non sono (altrettanto ovviamente) la categoria sociale più adatta per consumare.

non è più una variabile dipendente. Allora? Allora, ecco gli aumenti salariali (che non riguardano solo la mano d'opera operaia, ma determinano una rincorsa degli stipendi delle altre categorie che accende tensioni inflazionistiche). Gli aumenti d'altronde sono funzionali al salto di qualità richiesto dal passaggio ad un capitalismo dei consumi, il frigorifero o la Seicento (quasi) per tutti. Bene. Bene, ma tutto ciò imporrebbe una sensibile ristrutturazione economica ed industriale, capace di riallineare la nostra produzione con la concorrenza internazionale. Ecc. ecc.

In una situazione così difficile, per incentivare e per guidare la ristrutturazione sono astrattamente possibili varie politiche economiche: dei redditi, finanziaria, fiscale ecc. Sta di fatto che si sceglie, "in parte per forza forzati" in un rincorrersi di congiunture, di far uso in via privilegiata o addirittura esclusiva della politica monetaria e creditizia. Notate, ho detto "in parte per forza forzati", ma non si deve dimenticare che la manovra monetaria e creditizia paga un prezzo politico-sociale minore rispetto ad altre strategie, anche grazie alla sua apparente neutralità e alla sua tecnicità; scaturisce dalla "viscere" della banca centrale, ha efficacemente osservato de Cecco. L'importanza del ruolo della banca centrale e delle politiche monetarie e creditizie aumenta anche nella misura in cui il progetto di programmazione economica del centro-sinistra⁶⁵⁶ non va molto al di là delle petizioni di principio. Si risponde invece con la politica del breve periodo, con la logica congiunturale, usando il freno e l'acceleratore della politica monetaria. Dunque, cercando di tirare le fila, all'interno della fase economica in discorso, nella quale passano in secondo ordine i canali di accumulazione interna alle imprese e si spegne il fuoco di paglia del ricorso ai capitali di rischio, si esalta progressivamente il ruolo della banca come centro di raccolta della liquidità del sistema sempre meno disposta a prendere direttamente la strada degli investimenti.

Allora vi domanderete: siamo tornati al punto di partenza, agli anni postunitari che non riusciamo a spicciarci di dosso? Forse sì, per taluni aspetti; ma il parallelismo non può essere impostato in maniera troppo meccanica. Una novità di rilievo è data dal fatto che ora i depositi bancari crescono a fortissima velocità; questo dato, accoppiato ai tentativi delle imprese di traslare il sovrappiù dei costi di produzione sui prezzi di vendita, produce un consistente potenziale inflazionistico; il compito della banca centrale diviene più impegnativo; l'obiettivo è quello non semplice, ancorché consueto nella nostra storia, di "rincollare" i centri di raccolta del risparmio con i centri d'investimento.

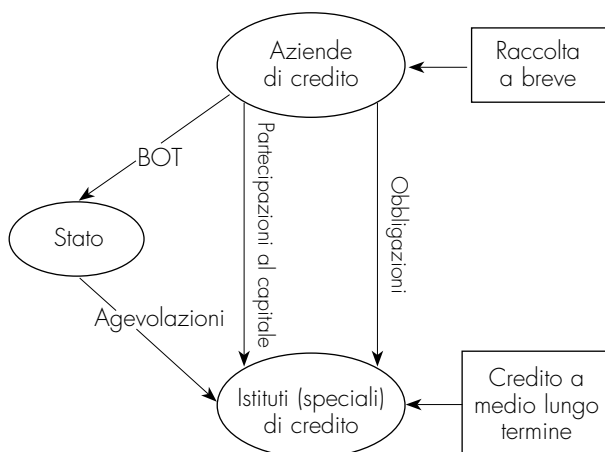
Come già ho anticipato, v'è anche in questo periodo, al di là della costante rappresentata dal controllo "strutturale", una netta prevalenza della manovra della riserva obbligatoria, che è un dato di facile comprensione all'interno della

⁶⁵⁶ Istituzione del Comitato interministeriale della programmazione economica nel 1967 e raccordo Cipe-Cicr nel 1968, ricorderete che ne abbiamo parlato.

politica attuata in questi anni dalla Banca d'Italia. Il costante ampliamento dei titoli da costituirsi a riserva integra, in stretta connessione con la politica del debito pubblico, il sostegno del corso dei titoli (1964-1969) ed il tentativo mano a mano rinnovatisi⁶⁵⁷ di traslare fondi raccolti dal breve termine nel comparto dell'erogazione (anche agevolata) a medio e a lungo termine. Ossia come dicevo, ma vale ripeterlo, di avvicinare e connettere i centri di formazione del risparmio (le famiglie) con quelli di decisione dell'investimento (le imprese e lo Stato). Sulla base di questa politica (attenzione, ecco riaffiorare un profilo molto importante), si perfezionano fino a presentarsi ormai fatti e compiuti i circuiti cosiddetti "di doppia intermediazione", dei quali ho parlato poco sopra, quando ho detto che i crediti speciali meritano speciale considerazione, accennandovi al fatto che è dato rinvenire i prerequisiti essenziali per il funzionamento di tali circuiti già negli anni della ricostruzione. Inutile rinviare oltre; trattiamone subito, anche se l'argomento andrà brevemente ripreso più avanti quando parleremo di "vincolo di portafoglio". Che cosa s'intende con la locuzione "circuiti di doppia intermediazione". Di che cosa si tratta?

Come ben sappiamo la legge del 1936 pone la distinzione fra i due settori del credito a breve e del credito a medio e lungo termine. Sappiamo anche che mentre le banche si finanziano tramite la raccolta dei depositi (raccolta a breve), gli istituti di credito si finanziano tramite emissione di titoli di tipo obbligazionario (raccolta a scadenza protratta). I circuiti di doppia intermediazione sono metodi che, in carenza di un mercato obbligazionario, trasformano i depositi bancari in erogazioni a medio e a lungo termine. Molto semplicemente: le banche raccolgono a breve, ma tale raccolta, attraverso vari canali, primo fra tutti quello delle riserve obbligatorie ma non solo quello, rifluisce verso gli istituti che erogano finanziamenti a medio e lungo termine e verso lo Stato che, in buona parte dei casi, assiste tali erogazioni con agevolazioni in conto capitale o in conto interesse (per averne un'idea, v. figura 8).

Fig. 8 – I circuiti di doppia intermediazione.



⁶⁵⁷ Negli anni Settanta con il "vincolo di portafoglio"; di questa manovra diremo più avanti.

Come si è visto, nello scorcio degli anni Quaranta e lungo il corso dei Cinquanta si attua il perfezionamento del sistema del credito a medio e lungo termine, che appunto assume soprattutto la forma di credito speciale-agevolato; si completa il panorama dei soggetti erogatori, in ispecie con la nascita degli istituti di credito regionali a medio termine per le piccole e medie imprese e del Mediocredito centrale; si rinsaldano i rapporti fra breve e medio-lungo termine, che in questa fase assumono soprattutto la forma di partecipazioni delle banche (banche pubbliche in prima linea, ma anche banche popolari) al capitale o al fondo di dotazione dei nuovi istituti speciali o di enti spuri come la Cassa del Mezzogiorno, istituita nel 1950. Nel comparto del breve termine, durante la gestione di Einaudi e di Menichella, si realizza un processo di ampliamento dell'articolazione territoriale creditizia ed una sensibile modificazione delle quote di sportelli spettanti alle diverse categorie di banche, che privilegia nettamente le casse di risparmio. Ciò segna il potenziamento delle caratteristiche di "raccolta" del comparto a breve termine. D'altro canto, si assiste ad una notevole e continua espansione dei titoli a reddito fisso, trainata in una prima fase dai titoli di Stato e, a partire dalla seconda metà degli anni Cinquanta, dalle obbligazioni degli istituti speciali di credito. Quando, negli anni Sessanta, il processo di "finanziarizzazione" dell'economia riprende a ritmo accelerato per i motivi che abbiamo ricordato poco sopra, ecco che questi circuiti entrano in funzione a pieno regime e la loro importanza si accresce poi nel decennio successivo con l'introduzione del "vincolo di portafoglio" che obbliga le banche ad incrementare l'acquisto di titoli.

Volete una bella frase ad effetto? La banca mista, espulsa dalla legge del 1936, torna sostanzialmente alla ribalta, nel senso che oramai è tutto il sistema che, in una nuova divisione del lavoro che si qualifica non solo per la separazione del breve dal medio-lungo termine ma anche per la specializzazione fra soggetti dediti soprattutto alla raccolta e soggetti dediti soprattutto agli impieghi, si trasforma in un'immensa banca mista. Ma al di là di questo dato importantissimo⁶⁵⁸, al nuovo modo di gestione del "governo" del credito, che generalmente si fa coincidere con l'inizio del governatorato Carli, non corrisponde, o corrisponde solo in parte, un maggior ricorso agli strumenti di controllo e d'indirizzo predisposti dalla legge. Anche in questo periodo, continua a giocare un ruolo primario l'opera di mediazione e di ricerca del consenso della banca centrale: la *moral suasion*. La Banca d'Italia assume definitivamente il ruolo di istituzione delle istituzioni economiche; essa diviene il filtro attraverso il quale devono passare tutte le politiche. Il Governatore della banca centrale diviene il gran sacerdote della moneta o, per dirla con Carli, il "supermagistrato dell'economia".

⁶⁵⁸ Se questa non è funzionalizzazione, io sono un cavaliere della tavola rotonda.

Tuttavia, e passiamo così all'ultima fase della mia periodizzazione che si apre con la crisi petrolifera del 1973, la Banca d'Italia, pur acquistando sempre maggior rilevanza, sembra perdere progressivamente capacità di controllo. Le cose si complicano, e non poco. Il logoramento è denunciato con sufficiente chiarezza dal Governatore Paolo Baffi⁶⁵⁹, qualche anno più tardi. Nelle "considerazioni finali" del 31 maggio 1977 si legge: «Il compito di direzione della banca si è venuto in questi anni modificando lungo linee che lo rendono al tempo stesso più impegnativo e meno gratificante». In effetti Baffi eredita nell'agosto del 1975, quando Carli rinuncia alla carica, una situazione non facile.

42. (segue): *Dall'inizio degli anni Settanta alla prima metà degli anni Ottanta.* All'inizio dei Settanta, dunque, la situazione economica, che in qualche modo si è trascinata senza lode e senza infamia nel "decennio della ristrutturazione"⁶⁶⁰, subisce un repentino peggioramento. In sintesi, si fanno più vicini e più pressanti i pericoli inflazionistici, che in un *mix* del tutto inedito, sembrano configurarsi con una fase di stagnazione dello sviluppo. Viene coniato un neologismo: stagflazione. Si affianca a questa situazione, che presenta importanti elementi di squilibrio e di degenerazione, sia un improvviso manifestarsi di fenomeni di instabilità ove non addirittura di crisi nella strutture finanziarie interne⁶⁶¹ e in quelle internazionali⁶⁶², sia l'effetto, invero dirompente in quanto scompiglia consolidati rapporti di forza intercapitalistici e fra l'area dei Paesi sviluppati e di taluni di quelli in via di sviluppo, della crisi petrolifera del 1973. State bene attenti, perché il 1973 è l'anno chiave per mettere a fuoco i motivi che portano al progressivo tramonto di una tipologia di vigilanza e alla conseguente, progressiva sostituzione di quella tipologia con uno schema, profondamente diverso, sia negli obiettivi sia nei comportamenti. Il punto di svolta è segnato dal "controllo diretto del credito", che si articola su due provvedimenti dell'estate-autunno 1973: 1) il vincolo di portafoglio; 2) il massimale degli impieghi.

Dio ci scampi dall'entrare in dettaglio. Ai nostri fini è più che sufficiente dire quanto segue, anche se non è per niente preciso: a) entrambi gli interventi, che si rivolgono a tutte le aziende di credito ad eccezione delle casse rurali ed artigiane, trovano radice in un'applicazione, fantasiosa ma alla fin dei conti legittima, di specifiche norme della legge bancaria; b) il vincolo di portafoglio, che si basa sulla norma posta a disciplina della proporzione delle diverse categorie d'investimenti, impone alle banche di accrescere il proprio portafoglio-titoli in maniera commi-

⁶⁵⁹ Baffi (1911-1989) fu Governatore della Banca d'Italia dal 1975 al 1979.

⁶⁶⁰ L'espressione è di Augusto Graziani, professore di economia all'Università di Napoli.

⁶⁶¹ Penso al *crack* Sindona, prima, e a quella del Banco Ambrosiano, di Roberto Calvi, in seguito.

⁶⁶² Crisi bancarie in Paesi europei e negli Usa; crisi del dollaro e svalutazione nixoniana del 1971.

surata prima alle consistenze ed in seguito all'incremento dei depositi e vengono indicate anche le categorie di titoli da acquisire; c) il massimale o *ceiling* agli impieghi, che si basa sulla norma relativa al limite dei fidi, pone un determinato tetto⁶⁶³ all'incremento degli impieghi che superino una data esposizione; d) fra alterne vicende e varie modifiche queste misure restano in vigore più o meno per tutta la prima metà degli anni Ottanta ed anche oltre.

Quali sono gli effetti del ricorso al controllo diretto? Effetti rispetto a che cosa? Diciamo: 1) rispetto all'operatività delle banche; 2) rispetto alla concorrenza bancaria.

Rispetto all'operatività non c'è dubbio che entrambi i provvedimenti producano un imbrigliamento degli attivi bancari, che a sua volta produce un effetto di despecializzazione, nel senso che se tutti sono tenuti a rispettare medesimi obblighi certamente, l'osservazione è più che ovvia, si attenuano le differenze fra il modo di operare (e quindi di essere) delle varie categorie di aziende di credito. Questo è un punto importante, perché significa che comincia a saltare uno dei connotati tipici della legge del 1936. Per quel che concerne poi il vincolo di portafoglio, l'imbrigliamento si risolve di nuovo in una traslazione di fondi dal breve al medio e lungo termine; in questo senso non si fa che estremizzare-istituzionalizzare i benedetti circuiti di doppia intermediazione⁶⁶⁴, di cui abbiamo detto sopra, entrati in funzione a pieno regime già nel corso degli anni Sessanta. Il controllo diretto tramite gli investimenti obbligatori in titoli⁶⁶⁵ rappresenta una nuova ed ulteriore (certo, importante) articolazione di questo sofisticato "marchingegno" di "trasformazione" del denaro (risparmio) in capitale, ma in definitiva la sua introduzione non comporta (da questo punto di vista) una novità sostanziale.

Gli effetti rispetto alla concorrenza. Qui credo che sia opportuno distinguere fra effetti immediati ed effetti di più lungo andare. Il primo effetto immediato prodotto soprattutto dal massimale può (o potrebbe) essere colto nel depotenziamento della concorrenza. Il ragionamento è semplice: se il massimale scoraggia o, più brutalmente, "taglia" gli impieghi e l'erogazione del credito, a che pro incrementare la raccolta? A che pro, soprattutto quando l'incremento della raccolta sconta il vincolo di portafoglio? Orbene, in un sistema com'è quello degli anni di cui ora stiamo discutendo e in cui la concorrenza⁶⁶⁶ si sviluppa tutta sul fronte della raccolta, l'osservazione è abbastanza giustificata. Ciò però non significa che sia esatta; anzi io direi sostanzialmente il contrario. Si giunge qui ad una questione affascinante,

⁶⁶³ *Ceiling*, appunto.

⁶⁶⁴ Marco Onado ha parlato efficacemente di catena di Sant'Antonio.

⁶⁶⁵ Cioè a dire il più volte richiamato "vincolo di portafoglio".

⁶⁶⁶ Ammesso che di concorrenza si possa parlare, data la tendenzialmente rigida ripartizione in zone di influenza, spesso protette *ex lege* o in via di fatto.

quella dell'intreccio di azioni e reazioni che lega il breve al medio e lungo periodo, i cambiamenti immediati e in parte effimeri a quelli più profondi e duraturi che potremmo definire strutturali. In realtà se teniamo conto degli sviluppi di respiro più ampio, possiamo parlare piuttosto di tendenziale, oggettivo rin vigorimento delle spinte concorrenziali⁶⁶⁷ piuttosto che di mortificazione della concorrenza. Insomma, alla lunga il controllo diretto – da tutti⁶⁶⁸ crocefisso come la “tomba” dell'impresa – si risolve, stanando molte lepri che non hanno però nessuna voglia di correre, in deterrente e/o catalizzatore di assetti assai più imprenditoriali – il che si badi bene non significata automaticamente “meglio funzionanti” – di quelli esistenti prima che l'esperimento sia posto in essere.

Detto in termini meno coloriti, l'effetto del massimale – o meglio: dell'interazione massimale-vincolo di portafoglio – è quello di spostare la concorrenza dal lato della raccolta a quello degli impieghi: dal lato, cioè, “di tutto riposo” a quello assai più dinamico e rischioso dell'erogazione del credito. Si tratta, così mi sembra, di una novità di non poco conto; si pensi, ad esempio, che è proprio sulla base di ciò che un segmento solidificato di rendita come quello delle casse di risparmio vive, dalla metà degli anni Settanta in poi, una vera e propria “crisi d'identità”. Il decongestionamento dal lato della raccolta spinge le banche ad impieghi più rischiosi, come è anche dimostrato dalla crescita, nel periodo in esame, delle sofferenze; la banca deve porre in essere, sia pure in molti casi suo malgrado, comportamenti imprenditoriali incentrati sulla “valutazione del merito creditizio” molto più di quanto non fosse avvenuto sino a quel momento. È proprio sulla base di queste spinte, oggettivamente innescate dal controllo diretto e selettivo, che la banca abbandona – ma, è ovvio, né repentinamente né completamente – quel suo modo di comportarsi da cugina delle pubbliche amministrazioni e quel suo crogiolarsi nella – comoda, peraltro – posizione di “minore emancipato” rispetto all'autorità tutoria della Banca d'Italia.

Un mutamento del genere non è indolore, ovviamente. Ho già accennato, alla fine del precedente paragrafo, al fatto che proprio in quello scorcio di tempo, ed anche o forse soprattutto in forza dei controlli diretti, s'incrinano i rapporti fra sistema bancario e banca centrale⁶⁶⁹ basati sul filo della “lealtà”⁶⁷⁰. A parte ciò – e, tuttavia, con ciò in connessione – va anche tenuto conto del riaccendersi, dopo un lungo periodo che di *pax* bancaria⁶⁷¹ delle crisi bancarie, sia di quelle di notevoli

⁶⁶⁷ Di sia pur lieve aumento del tasso di concorrenzialità del mercato creditizio.

⁶⁶⁸ Anche dalle banche che, come le casse di risparmio, mai si sono sognate nel corso della loro storia di assumere comportamenti di tipo imprenditoriale.

⁶⁶⁹ Fra controllati e controllore, insomma.

⁶⁷⁰ Su modulo del “consenso” piuttosto che su quello del “comando”, ha osservato Paolo Vitale.

⁶⁷¹ L'espressione, forse però non del tutto corretta, è di Gianni Manghetti, ex responsabile del credito del Pci ed attualmente, salvo il vero, presidente della Banca Cassa di Risparmio di Volterra SpA.

dimensioni e per questo astrattamente idonee a mettere in pericolo la capacità di funzionamento dell'intero sistema, sia in particolare di quelle più modeste, di piccole o piccolissime banche, che, in ogni modo, testimoniano di un non trascurabile stato di malessere dell'ordinamento creditizio.

Ritengo che l'argomento meriti qualche parola, non fosse altro perché il riacendersi del pericolo di crisi – il ricomparire, a livello internazionale e nazionale, del fantasma dei *crack* bancari che pareva relegato nella polvere dei libri di scuola – dimostra l'inadeguatezza del modello di vigilanza stile anni Cinquanta-Sessanta e si pone alla base di innovazioni rilevanti rispetto alla prevenzione ed alla soluzione delle crisi.

Accanto ai sistemi consueti di "socializzazione delle perdite"⁶⁷², si passa ad un uso più articolato dei poteri d'intervento messi a disposizione dalla legge bancaria e ad un progressivo recupero dell'azione di vigilanza propriamente intesa come *prudential regulation*⁶⁷³ e s'individuano nuove metodologie e nuovi strumenti d'intervento. Fra questi ultimi, merita d'essere ricordato⁶⁷⁴ il Fondo di garanzia dei depositi istituito a fine 1986⁶⁷⁵, ad immagine della *Federal Deposit Insurance Corporation* statunitense del 1933. Qui non abbiamo il tempo di seguire l'evoluzione istituzionale ed operativa del Fondo dalla sua creazione ad oggi⁶⁷⁶; basti ricordare che esso, previa autorizzazione della Banca d'Italia, può: a) entro certi limiti, concorrere al pagamento dei depositi e delle altre passività assimilate delle banche ad esso consorziate che siano poste in liquidazione; b) intervenire con azioni di sostegno nei confronti delle banche consorziate soggette ad amministrazione straordinaria. Molto altro, l'avvertimento è superfluo, ci sarebbe da dire in materia di crisi. Potremmo sottolineare il legame fra patologie ed innovazione del modo di essere o di funzionare dell'ordinamento bancario e delle vigilanza⁶⁷⁷. Potremmo ripercorrere le crisi degli anni Settanta ed Ottanta per paragonarle con quelle ottocentesche⁶⁷⁸. Potremmo... Mi limito, invece, a ricordarvi che anche la Banca d'Italia (meglio il suo Governatore) paga, alla fine degli anni Settanta, a caro prezzo il tentativo di riorganizzare sistemi e metodologie del controllo. Gli ultimi

⁶⁷² Fra questi, il c.d. decreto Sindona del 1974, che, per rimediare al *crack*, prevede anticipazioni agevolatissime da parte della Banca d'Italia in favore delle banche coinvolte in operazioni di salvataggio.

⁶⁷³ Troppo a lungo soffocata e distorta dai compiti della politica monetaria, come ha notato Onado.

⁶⁷⁴ Sulla garanzia dei depositi, cfr. il saggio di Irene Mecatti che compare nel secondo volume di questo manuale, curato da Alessandro Benocci e Francesco Mazzini.

⁶⁷⁵ Se ne discuteva già dal 1979.

⁶⁷⁶ Sui metodi di garanzia dei depositi è nel frattempo intervenuta un'apposita direttiva europea.

⁶⁷⁷ Questa è, se ci pensate bene (e del resto già l'ho accennato), una costante storica; il legame già si avverte con l'introduzione del corso forzoso del 1866.

⁶⁷⁸ Se lo facessimo, vedremmo che al di là di differenze non lievi ci sono altrettanto non lievi punti di contatto: il solito intreccio malavitoso fra politica e finanza, i soliti morti ammazzati ecc. ecc.

anni Settanta, sono gli anni del c.d. “scandalo Italcasse”⁶⁷⁹; la vigilanza sta mettendo le mani su operazioni e comportamenti niente affatto “puliti” dell’Istituto centrale delle casse di risparmio (un solido feudo politico): si arriva all’incriminazione del Governatore Paolo Baffi⁶⁸⁰ ed addirittura all’arresto del vicedirettore generale Sarcinelli, un’ulteriore pagina strabuia della nostra storia bancaria. Non v’è dubbio che le vicende del 1979⁶⁸¹ rallentano il processo di crescita dell’azione di vigilanza proprio nel momento, delicato, in cui va profilandosi la crisi del Banco Ambrosiano. Ma è appunto dall’impatto con questa crisi, dalla difficoltà di sbrogliare l’intricatissima matassa delle partecipazioni e dell’operatività in centri *off shore*, o addirittura di “leggere” i bilanci del “gruppo”, che scaturisce con chiarezza, sia fra gli addetti ai lavori che in dottrina, la necessità di una profonda rivalutazione del ruolo della vigilanza.

Riallacciamoci ora, dopo questa parentesi sulle crisi, a quanto detto in precedenza circa gli effetti più di lungo periodo del controllo selettivo del credito. Riasuntivamente si può dire che gli strumenti del controllo preventivo⁶⁸², che pure in tutta evidenza scorrono sul filo della “funzionalizzazione” della banca, finiscono oggettivamente per porre in chiaro l’imprescindibile natura d’impresa dell’attività creditizia. La traslazione della concorrenza, di un minimo di concorrenza, dal lato della raccolta a quello degli impieghi fa saltare la “divisione del lavoro” propria della legge del 1936 e produce despecializzazione⁶⁸³. La despecializzazione, che riguarda *in primis* le aziende di credito (banche a breve), straripa però verso gli istituti di credito, e, per varie vie, mette in discussione anche la distinzione fra banche ed altri intermediari finanziari che spesso si congiungono nella nebulosa del parabancario.

Ho detto tutto, poco e troppo nello stesso tempo, in maniera molto affrettata e confusa, ma spero vi possiate rendere conto che sono già evidenti i motivi che a metà degli anni Ottanta, proprio quando la legge bancaria compie cinquant’anni, mettono in crisi l’ordinamento giuridico creditizio. Fino ad ora ho parlato, salvo qualche parola fugace, di motivi “interni”: despecializzazione; crisi d’identità delle casse di risparmio e delle altre banche pubbliche; venir meno del rapporto di lealtà fra controllati e controllori che rende più difficile l’azione di vigilanza; crisi del sistema dei crediti speciali scandita in particolare dalla progressiva affermazione delle agevolazioni “a pioggia”; legami troppo soffocanti fra banche e “politica”; disintermediazione ed innovazione finanziaria, che rende sempre più sottile la

⁶⁷⁹ L’Italcasse era l’istituto centrale di categoria delle casse di risparmio.

⁶⁸⁰ Che di lì a poco si dimette ed è sostituito da Carlo Azeglio Ciampi.

⁶⁸¹ Che qualcuno paragona addirittura ad un “colpo di Stato”, anche il nostro Consiglio di Facoltà si schiera prontamente a difesa di Baffi e Sarcinelli.

⁶⁸² Vincolo di portafoglio e massimale agli impieghi.

⁶⁸³ Ponendosi fra altro alla base della crisi delle banche pubbliche che sfocia nella riforma Amato.

demarcazione fra banche ed altri intermediari finanziari e quindi spinge verso una nuova definizione di attività bancaria; e via andare. A questi elementi interni si aggiungono, in un intreccio per tanta parte inestricabile, elementi internazionali e sopranazionali. Elementi ai quali la legge bancaria – “malleabile”, sì, e disponibile a varie stagioni, ma alla fin dei conti sorta su di un modello “nazionale” – è scarsamente in grado di rispondere. Tanto per fare qualche esempio, come può la vigilanza raggiungere gli obiettivi che si pone dinanzi a banche o gruppi bancari che operano anche all'estero? Che operano anche o prevalentemente in centri *off shore*? Cioè a dire in Paesi privi di vigilanza. Questo elemento – che da noi vien fuori in tutta evidenza con la crisi Sindona e con quella del Banco Ambrosiano – riguarda l'intera comunità finanziaria internazionale; non a caso il Comitato di Basilea⁶⁸⁴ nasce proprio in questi anni. C'è poi il problema comunitario. C'è, vale a dire, il problema dell'adeguamento della legislazione al diritto bancario che mano a mano la Comunità europea produce e che, per tanta parte, è sostanzialmente difforme sia dalle previsioni della legge del 1936 sia dalla prassi attuativa della legge medesima. Fra le cause “interne” assume particolare rilievo la crisi delle banche pubbliche e la riforma Amato; fra le cause “esterne”⁶⁸⁵ va particolarmente sottolineato l'impatto delle direttive comunitarie.

43. *Le direttive comunitarie (prima e seconda direttiva di coordinamento) ed il loro impatto sulla legislazione bancaria nazionale.* Fra i motivi che, come vi preannunciavo, stanno alla base del progressivo superamento della legge bancaria del 1936, una posizione particolare e di grande rilievo merita il diritto comunitario. Si tratta soprattutto di due direttive, che generalmente vengono indicate come direttive di coordinamento. Sui problemi d'ordine più generale, relativi all'evoluzione comunitaria su su sino all'adozione della moneta unica e all'istituzione della Banca centrale europea, avremo modo di dire brevi parole alla fine del volume; per ora interessiamoci di questi due interventi normativi, vale a dire della dir. 1977/780/CEE e della dir. 1989/646/CEE, precisando che in entrambi i casi il *focus* è sull'accesso all'attività creditizia; la materia coinvolta è, quindi, quella dell'autorizzazione.

Vediamo in estrema sintesi quali sono le novità della prima direttiva comunitaria. La direttiva fa perno sulla determinazione di una serie di requisiti oggettivi che gli Stati membri della Comunità debbono richiedere per rilasciare l'autorizzazione all'esercizio del credito. Ciò vuol dire, in buona sostanza e con riferimento all'espe-

⁶⁸⁴ Un tentativo di trovare accordi appunto sul piano delle pratiche di vigilanza, tentativo che ancora oggi continua a produrre i suoi effetti; si pensi all'accordo del 1988 ora rivisto dall'accordo di “Basilea 2” e, sull'onda della crisi, si pensi al profilarsi di un Basilea 3. Capisco bene la vostra insoddisfazione, bisognerebbe parlarne, bisognerebbe...

⁶⁸⁵ Sopranazionali ed internazionali, come ho detto or ora.

rienza italiana, che la vigilanza viene spogliata di discrezionalità nel procedimento di autorizzazione. Si rammenti in particolare che il legislatore comunitario vieta, in ogni caso, il riferimento alle «*esigenze economiche del mercato*»; la situazione del mercato non può più essere considerata alla stregua di parametro per il rilascio o per il diniego dell'autorizzazione. Questo è un divieto importante, che ci colpisce in maniera particolare, posto che da noi il controllo del sistema creditizio assume storicamente forma di "vigilanza strutturale", incardinandosi, quindi, in maniera diretta o indiretta a considerazioni di "geografia economica". I requisiti richiesti, le condizioni di accesso, sono: 1) l'esistenza di fondi propri distinti, minimi e sufficienti; il che significa da un lato che bisogna adottare una forma giuridica che permetta di evitare la commistione fra il patrimonio della banca e quello dei proprietari della banca stessa⁶⁸⁶ e, dall'altro lato, che per ottenere l'autorizzazione è necessario disporre di un livello di capitale iniziale minimo; 2) la domanda di autorizzazione deve essere accompagnata da un programma di attività, che precisi la struttura organizzativa dell'ente e la tipologia di operazioni che si intende svolgere; 3) è richiesta, infine, la presenza di almeno due dirigenti responsabili della conduzione della banca, che devono possedere sia requisiti di onorabilità, sia esperienza adeguata per lo svolgimento delle funzioni che l'attività bancaria richiede.

Se, come dicevo sopra, si tiene presente la struttura stessa della legge bancaria del 1936 e la sua attuazione, della quale ho dato breve conto nei paragrafi precedenti, sono ben comprensibili, a me pare, i motivi che stanno alla base del grande ritardo con cui la direttiva viene recepita nel nostro ordinamento, peraltro dopo aver subito una "condanna" per inadempimento da parte della Corte di Giustizia delle Comunità Europee. In effetti, l'intera incastellatura della legge del 1936 poggia sull'autorizzazione di cui all'art. 28, che è strutturata come sappiamo⁶⁸⁷; intervenire sull'autorizzazione significa por mano alla revisione di un pilastro importante per l'intero ordinamento. Anzi, un pilastro "portante". La dir. 1977/780/CEE viene recepita da noi in forza di una legge delega del 1985 e di un successivo decreto del medesimo anno⁶⁸⁸. Soffermandoci brevemente sul decreto, basti dire quanto segue.

In primo luogo, il decreto si apre con una petizione di principio: «*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*». Questa previsione, che è posta a modifica dell'art. 1 della legge del 1936, entra

⁶⁸⁶ Società di capitali, innanzitutto, ma il legislatore comunitario non esclude l'ente pubblico.

⁶⁸⁷ Doppia autorizzazione, autorizzazione all'apertura degli sportelli e possibilità di chiusura di uno sportello bancario anche per ragioni di migliore distribuzione geografica del credito di cui all'art. 34.

⁶⁸⁸ La l. 74/1985 e il d.P.R. 350/1985.

in considerazione da due punti di vista: 1) qui si parla, per la prima volta sul piano normativo, di attività bancaria come attività unitaria, come, appunto, collegamento raccolta-erogazione, e nel frattempo scompare la terminologia ambigua degli anni Trenta: «*funzioni di interesse pubblico*»; 2) il legislatore, diremmo quasi prendendo il posto dell'interprete, precisa trattarsi di attività d'impresa, attività che rimane tale anche allorquando sia svolta da una banca ente pubblico. Ha notato infatti la dottrina⁶⁸⁹ che siamo davanti ad una "norma manifesto"; ciò nel senso che il legislatore, con questa norma, vuol porre fine ad una diatriba rispetto alla qualificazione in senso pubblicistico dell'attività bancaria, apertasi nei primi anni Ottanta con una sentenza della Corte di Cassazione⁶⁹⁰. Si noti che, come meglio vedremo, la "norma manifesto" continua a vivere nell'art. 10 del Tub del 1993.

Ciò posto, il decreto fa proprie le condizioni per il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio del credito stabilite dalla direttiva; si noti che, a differenza di quanto accade nel Tub del 1993, è lo stesso legislatore a determinare, con dovizia di particolari, i requisiti di onorabilità e di professionalità degli esponenti bancari⁶⁹¹. Il decreto del 1985, dunque, riduce sensibilmente la discrezionalità propria del processo autorizzativo; l'autorizzazione è ora rilasciata sulla base di condizioni oggettive⁶⁹² e diviene una sorta di "atto dovuto"⁶⁹³. È altresì abrogato l'art. 34 in materia di chiusura di sportelli, mentre nulla si dice sull'unicità o duplicità del procedimento.

Veniamo alla seconda direttiva di coordinamento, la dir. 1989/646/CEE. Dal 1977 al 1989, molta acqua è passata sotto i ponti, sotto quelli nazionali e, soprattutto, sotto quelli europei. Interessiamoci dell'Europa; bisogna aver presenti due accadimenti di rilievo: 1) la redazione del "libro bianco" del 1985; 2) l'Atto Unico Europeo del 1986. Evidentemente, nel primo caso si tratta di una decisione programmatica e nel secondo caso si tratta di un atto normativo⁶⁹⁴. Vi rendete ben conto che questa è una materia di eccezionale rilievo, ma siamo alle solite: al vorrei ma non posso; noi possiamo però dire solo poche parole. Possiamo dire che il libro bianco della Cee rappresenta uno scatto d'orgoglio della Comunità: basta con le remore, entro il 31 dicembre del 1992 è necessaria la determinazione definitiva di un mercato interno, ossia di un mercato unico, caratterizzato dalla libertà di movimento delle merci, dei capitali e delle persone. L'Atto unico del 1986 dà veste e supporto normativo a questa previsione e segna, come detto or ora, la

⁶⁸⁹ In particolare Renzo Costi.

⁶⁹⁰ Alla questione si è accennato nel primo capitolo; è una faccenda niente affatto secondaria che però non abbiamo il tempo di considerare.

⁶⁹¹ Nel 1993 la materia è delegata e demandata al Ministro del Tesoro.

⁶⁹² Forma giuridica, minimo di capitale, requisiti degli esponenti aziendali, programma di attività.

⁶⁹³ Così Costi, l'espressione però, forse, è un po' troppo forte.

⁶⁹⁴ Si tratta di una riforma di livello "costituzionale", in quanto incide sul Trattato di Roma 1957.

prima riforma costituzionale del Trattato di Roma del 1957. In sintesi, l'Atto Unico Europeo si basa su due principi essenziali: 1) per giungere alla determinazione del mercato interno non si può più proseguire sulla strada dei piccoli passi finalizzati al coordinamento degli ordinamenti dei Paesi che compongono la Comunità, ma bisogna accelerare... e, per farlo, è necessario individuare una "linea del Piave" contentandosi cioè di un livello di coordinamento che sia al contempo minimo e sufficiente; 2) per snellire i procedimenti decisionali della Comunità è necessario che, in molte materie, si rinunci al principio dell'unanimità⁶⁹⁵ introducendo invece quello assai più snello delle decisioni a maggioranza. Queste scelte politiche della Comunità danno vita a una serie di principi chiave, primo fra tutti quello del mutuo riconoscimento. Che cosa significa, ragionando sulla nostra materia, mutuo riconoscimento⁶⁹⁶? Con il termine mutuo si intende reciproco, vicendevole. È chiaro. Il principio del mutuo riconoscimento altro non è se non il reciproco riconoscimento delle cosiddette licenze bancarie. In buona sostanza, si afferma che l'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria ottenuta in un Paese europeo (Stato membro, per esempio l'Italia), ha effetto, vale, anche negli altri Stati membri (per esempio, in Francia, in Germania, in Spagna ecc.); dunque, l'ente creditizio, una volta ottenuta l'autorizzazione dal Paese di origine può esercitare l'attività bancaria in tutti i Paesi della Comunità. Ma in che modo? L'esercizio può essere svolto sia attraverso lo stabilimento in un Paese comunitario di una succursale (c.d. principio della libertà di stabilimento), sia con la semplice prestazione dei servizi (c.d. principio della libera prestazione dei servizi).

La seconda direttiva si qualifica anche per un ulteriore dato: il passaggio dal principio dell'*host country control* a quello dell'*home country control*. È questo il secondo aspetto da considerare. Se prima della dir. 1989/646/CEE il controllo prudenziale sulle banche comunitarie è di competenza del Paese ospitante, con la direttiva del 1989 la competenza passa al Paese di origine⁶⁹⁷.

C'è, infine, un terzo punto essenziale della seconda direttiva, che ancor di più "sbirilla" il nostro ordinamento. Quest'ultimo profilo riguarda la definizione di attività bancaria, o meglio di "ente creditizio". Ad onor del vero, questa definizione resta quella statuita dalla direttiva del 1977; per ente creditizio, s'intende «*un'impresa la cui attività consiste nel ricevere depositi o altri fondi rimborsabili dal pubblico e nel concedere crediti per proprio conto*». Però, la seconda direttiva – e qui sta la novità – prevede in allegato una lista di attività che beneficiano del mutuo riconoscimen-

⁶⁹⁵ Garantistico, ma senza dubbio frenante, alla luce delle bizzie di Paesi come l'Inghilterra.

⁶⁹⁶ Attenzione ragazze e ragazzi, una volta all'esame (non è una battuta, è vero!) mi è stato risposto che per mutuo riconoscimento si intende il "mutuo", cioè il prestito, concesso a livello europeo. Davanti ad una bestialità del genere la defenestrazione di Praga è roba da niente; si boccia *of course*, che naturalmente vuol dire "naturalmente", ma che potete anche tradurre "di corsa".

⁶⁹⁷ Fatti salvi gli interventi relativi alla politica monetaria.

to; questa lista comprende anche attività come il *leasing*, il *factoring*, le operazioni per proprio conto o per conto della clientela in valori mobiliari ecc., ecc. che da noi – ai termini della nostra legislazione bancaria, della sua attuazione, della tradizione e della prassi – restano al di fuori dell’oggetto tipico dell’attività bancaria, oggetto che nella vigenza della legge del 1936, coincide, come è noto, in maniera esclusiva con il collegamento fra la raccolta del risparmio e l’erogazione del credito.

Vedremo più da vicino questo punto quando parleremo della nuova definizione di attività bancaria ovvero della differenza che oggi corre fra l’attività bancaria e l’attività delle banche, alla luce dell’art. 10 Tub. Qui basti sottolineare il fatto che le previsioni della dir. 1989/646/CEE, accelerano quel processo di integrazione e di despecializzazione, che già dall’inizio degli anni Ottanta si mostra con sufficiente chiarezza ed al quale abbiamo accennato in precedenza. Si mostra con sufficiente chiarezza, ponendosi *in primis* alla base della “nascita” dei gruppi bancari, e anche questo lo abbiamo detto. Appunto di gruppi bancari (e di riforma delle banche pubbliche) dobbiamo parlare nel paragrafo che segue.

44. *La crisi delle banche pubbliche, la riforma Amato ed i successivi interventi di riforma della riforma: la questione delle fondazioni di origine bancaria.* Nei precedenti paragrafi, abbiamo visto, sia pure in maniera molto schematica (ancorché arzigogolata), quali siano gli effetti della politica creditizia a partire dagli anni Settanta. Detto sinteticamente, il principale fra questi effetti è quello della despecializzazione accoppiata alla disintermediazione; il controllo creditizio impone comportamenti omogenei e spinge alla de specializzazione; d’altro canto talune decisioni dell’autorità di vigilanza rendono meno rigida la settorializzazione fra credito a breve e a medio e lungo termine⁶⁹⁸; inoltre, i vincoli imposti sull’intermediazione spingono all’innovazione; spingono, cioè, le banche verso operazioni e servizi non direttamente collegati al binomio raccolta-impieghi e quindi, a rigore, estranei all’oggetto sociale loro proprio. Fra queste operazioni e questi servizi, il *leasing*, il *factoring* ecc. A parte l’attività di *merchant banking*, sulla quale si interviene in maniera piuttosto organica con una delibera del Cibr del 1987⁶⁹⁹, il modulo organizzativo che nasce, all’origine per salvare sia la capre sia i cavoli, è quello del gruppo. Del gruppo polifunzionale o plurifunzionale, come si dice.

⁶⁹⁸ Si permettono non marginali invasioni delle aziende di credito nel comparto degli istituti.

⁶⁹⁹ Successivamente la l. 1/1991 sulle “società di intermediazione mobiliare” e la l. 197/1991 che, intervenendo in materia di contrasto del riciclaggio di denaro sporco, disciplina gli intermediari operanti nel settore finanziario, regolamentano una larga fetta della tradizionale operatività delle società di *merchant banking*. Nell’antica accezione, le *merchant banks* erano le banche specializzate nell’erogazione del credito su merci. Con il tempo, l’espressione ha indicato ed indica le banche diverse dalle banche commerciali, specializzate in attività di erogazione di credito a medio e lungo termine e in attività di investimento mobiliare.

Badate bene che la scelta del gruppo è una scelta spontanea; il primo esempio di gruppo bancario è quello del gruppo Holding Italia della Banca Nazionale del Lavoro, sorto nel 1981. Perché il gruppo? È evidente *l'escamotage*; se l'impresa bancaria, il cui oggetto esclusivo è dato dal collegamento raccolta-impieghi, non può svolgere altro se non attività d'intermediazione bancaria⁷⁰⁰, l'unico modo per infilarsi nel *novum* è quello di infilarvisi per "interposta persona giuridica", vale a dire per il tramite di società controllate in via diretta o per il tramite di una società finanziaria (*holding*) controllata che le controlla. È ovvio, poi, che il "kamasutra" dei gruppi è vario, articolatissimo e lascia spazio alla fantasia.

Questa nascita spontanea – ma di fatto supportata dalla vigilanza, inutile dirlo – trova una propria, prima ed importante regolamentazione nella legge Amato del 1990, la quale, però, è specificatamente dedicata alla ristrutturazione delle banche-ente pubblico. È proprio di questa legge che, a questo punto, è necessario parlare. Sulla legge Amato⁷⁰¹ sono stati scritti oceani d'inchiostro; si tratta di un intervento di estremo rilievo che muta in radice la struttura storica del nostro ordinamento creditizio, in quanto fa scomparire le banche pubbliche, tutte le banche pubbliche, sia quelle operanti a breve⁷⁰², sia quelle operanti a medio e lungo termine. La legge Amato, dunque. La legge Amato s'innesta su una crisi delle banche pubbliche che è già chiaramente avvertibile alla fine degli anni Settanta. Questa crisi presenta vari profili ed assume diversa connotazione e differente profondità a seconda delle categorie delle banche pubbliche interessate, ma tutte le categorie sono, per un verso o per un altro e più o meno in profondità, interessate.

Dico due cose molto semplici in relazione alle casse di risparmio e agli istituti di credito di diritto pubblico. Rispetto alle casse di risparmio, si tenga presente che – per scelte operative loro proprie ed anche, e forse soprattutto, alla stregua di effetto delle misure di politica creditizia – le casse di risparmio, a mano a mano, smarriscono la loro anima originaria e tendono ad una sempre più chiara assimilazione alle aziende di credito di diversa natura e a struttura privatistica. Abbiamo quindi un processo di "banchizzazione" delle casse, originariamente sorte non tanto per svolgere il commercio bancario in senso stretto e senz'altra specificazione, quanto piuttosto per trovare conveniente collocamento al risparmio raccolto in funzione di tutela soprattutto del risparmio minuto. Ma posto che le aziende di credito, sotto la spinta delle politiche di riserva obbligatoria e soprattutto dell'introduzione del vincolo di portafoglio, vedono aumentare grandemente l'acquisizione

⁷⁰⁰ Fatti salvi determinati servizi "accessori" tradizionali, servizi di pagamento collegati o meno alle operazioni in conto corrente, deposito ed amministrazione di titoli, cassette di sicurezza, ecc.

⁷⁰¹ La l. delega 218/1990 e i relativi decreti legislativi, in specie il d.lgs. 356/1990.

⁷⁰² Casse di risparmio ed istituti di credito di diritto pubblico.

di titoli⁷⁰³, si assiste anche ad un processo inverso di “cassizzazione” delle banche. È ovvio che l’uno e l’altro processo sono elementi di despecializzazione. Ciò stante, tuttavia, rimane in vita il vecchio testo unico sulle casse, che, a mano a mano, si trasforma in una sorta di “gabbia normativa”, la quale impedisce la completa evoluzione in senso “commerciale” di queste banche. Un qualcosa di simile avviene anche per gli istituti di credito di diritto pubblico, ancorché questa categoria non sia regolata da una legislazione speciale (rispetto alla legge del 1936) bensì da propri specifici statuti.

Si può, quindi, parlare, come è stato fatto in dottrina, di “crisi di identità” delle banche pubbliche. Si badi bene però, questa crisi d’identità non è semplicemente uno smarrimento di tipo esistenziale; è superfluo dire che la crisi si riflette sul modo di essere e sul modo di operare. Facciamo un esempio per tutti, quello della “patrimonializzazione”. Alla fine degli anni Settanta, una legge sulla ristrutturazione finanziaria delle imprese tenta di usare le banche come supporto per la patrimonializzazione delle imprese industriali; questo disegno non va in porto, salvo un salvataggio dell’industria chimica; ma quello che è più interessante è che, proprio nel momento in cui si chiede alle banche di ripatrimonializzare le imprese, viene a galla, in maniera iper-evidente, il fatto che le banche hanno bisogno di patrimonializzazione almeno quanto le imprese, se non di più. Insomma, con la legge sulla ristrutturazione finanziaria, le banche fanno la fine dei pifferai di montagna: vanno per suonare e vengono suonate. Proprio in questi anni – lo dico per inciso, ma è un inciso importante – la vigilanza rivaluta il ruolo del patrimonio delle banche; è proprio in questi anni che si apre un grosso dibattito nella dottrina (giuridica ed economica) sul ruolo del patrimonio e sulle possibili strade della ripatrimonializzazione; è proprio in questi anni che sono introdotti i coefficienti patrimoniali⁷⁰⁴, un elemento innovativo di grande peso, che segna un primo passo di rilievo dalla vigilanza strutturale alla vigilanza prudenziale⁷⁰⁵. Il problema della ripatrimonializzazione si pone in maniera affatto peculiare per le banche pubbliche. Capite bene che, se la banca è strutturata sotto forma di società per azioni, essa (sul piano teorico) può far ricorso al capitale di rischio, vale a dire può aumentare il proprio capitale tramite l’emissione di nuove azioni. Questa strada, che (sul piano teorico) è la strada maestra, è preclusa invece alle banche pubbliche che non hanno forma di società per azioni. La situazione delle casse di risparmio è poi più difficile e più ardua da risolvere di quella degli istituti di credito di diritto pubblico; difatti, in

⁷⁰³ Terreno tipico delle casse di risparmio.

⁷⁰⁴ I *ratio*, qualcuno dice e scrive *ratios*, ma è una bestialità, lasciamola agli inglesi.

⁷⁰⁵ Un primo passo di rilievo verso «un nuovo stile di vigilanza» (Onado) un po’ meno orientata agli intermediari e un po’ più aperta ad un *mix* fra “regole” e “mercato”.

forza di taluni legami che corrono fra questi ultimi e il Tesoro dello Stato⁷⁰⁶, questi ultimi possono usufruire di stanziamenti da parte del Tesoro medesimo apportati ad aumento dei loro fondi di dotazione.

In effetti, con un'apposita legge del 1981, che riguarda anche per altri profili gli istituti a medio e lungo termine, il Tesoro incrementa i fondi di dotazione di taluni istituti di credito di diritto pubblico particolarmente disastriati⁷⁰⁷, prevedendo però, alla stregua di contropartita, talune modifiche statutarie. Detto molto semplicemente si chiedono revisioni statutarie, incidenti in particolare sulla struttura degli organi amministrativi degli enti, tali da avvicinarli al modello della società per azioni. Si permette a questi enti, ed in seguito con decisioni Cicr-Banca d'Italia a tutte le banche pubbliche comprese le casse di risparmio, l'emissione di particolari titoli⁷⁰⁸; titoli di partecipazione, assimilabili alle azioni, o titoli di risparmio, assimilabili alle obbligazioni, o titoli misti, assimilabili, per certi versi, alle azioni di risparmio. Questo provvedimento del 1981, unitamente ad un primo "libro bianco" della Banca d'Italia redatto in quell'anno, stanno alla radice della ristrutturazione che trova, poi, invero, con la legge Amato.

Il primo libro bianco della Banca d'Italia prende atto della ormai avvenuta parificazione, sul fronte operativo, fra banche pubbliche e banche private; ciò nonostante, tuttavia, si continua a sottolineare l'importanza del ruolo delle banche pubbliche, e lo si fa con un'espressione che può sembrare paradossale: le banche pubbliche sono pubbliche per l'esserci. Che cosa significa questa frase sibillina? Significa che, secondo la vigilanza, la presenza delle banche pubbliche nell'ordinamento è necessaria e si qualifica come elemento a sostegno del pluralismo e della concorrenza. In che modo? Il ragionamento è dopotutto molto semplice: le banche pubbliche essendo pubbliche non possono entrare nella proprietà dei privati, quindi la loro esistenza è già in sé un elemento di contrasto, di tendenze o di sbocchi di tipo monopolistico. Il primo libro bianco della Banca d'Italia si muove sulle proposte statutarie che abbiamo visto sopra; il presupposto è che si possa "riformare" la banca pubblica revisionando gli statuti, senza che ci sia bisogno di por mano a variazioni legislative. Per un verso una parte della dottrina particolarmente agguerrita critica questa soluzione, questa riforma fredda⁷⁰⁹, per altro verso le scelte prospettate non danno concreti risultati apprezzabili. In alcuni casi, anzi, si può dire il contrario; vi cito per tutti, perché è un "caso grosso", il caso della Cassa di Risparmio di Prato, una delle prime a seguire le indicazioni della vigilanza e

⁷⁰⁶ Presenza di rappresentanti del Tesoro nei CdA e nel caso specifico della Bnl, unico Icdp a struttura associativa, partecipazione del Tesoro al capitale della banca.

⁷⁰⁷ Banco di Napoli, Banco di Sicilia e Bnl.

⁷⁰⁸ "Atipici".

⁷⁰⁹ Gustavo Minervini parla di «rivoluzione silenziosa».

a emettere titoli “atipici”, che produce un buco eccezionale di mille miliardi di lire e che è ripresa per i capelli grazie all’intervento del Fondo di garanzia dei depositi appena costituito (1986) – con una battuta si può dire che il salvataggio dà fondo al fondo del Fondo dei depositi – e a quello di grandi istituti pubblici trainati dentro forse anche *obtorto collo*⁷¹⁰.

Nel 1988 è la volta di un secondo libro bianco della Banca d’Italia che, riprendendo un’idea scartata nel primo libro bianco del 1981, prospetta la trasformazione in senso societario di tutte le banche pubbliche. Sebbene anche in questo documento si pensi di poter sfruttare la “malleabilità” della legge bancaria per arrivare a soluzioni a legislazione invariata, è quasi subito chiara, viceversa, la necessità di un intervento legislativo.

Eccoci alla legge Amato del 1990. Quali sono gli obiettivi della legge? Gli obiettivi sono perlomeno tre⁷¹¹: 1) la trasformazione delle banche ente pubblico in società per azioni; 2) il sostegno delle concentrazioni bancarie; 3) la regolamentazione dei gruppi bancari. Si noti anche che: 4) la trasformazione non è obbligatoria, in linea teorica la scelta di trasformarsi o meno è demandata all’autonomia decisionale delle banche interessate; 5) la trasformazione è comunque incentivata fiscalmente.

La trasformazione può avvenire perlomeno in tre modi: 1) trasformazione diretta (“liscia”); 2) trasformazione diretta tramite fusioni o incorporazioni (“gassata”); 3) trasformazione per scorporo e conferimento.

La trasformazione diretta, liscia o gassata che sia, è quella teoricamente più semplice: la banca pubblica X va a dormire banca pubblica e si sveglia banca società per azioni. È più semplice, ma non adatta⁷¹² alle banche pubbliche che non hanno struttura associativa, cioè a dire a quasi tutte le banche pubbliche, fatto salvo il caso della Banca Nazionale del Lavoro.

Che cosa fare, allora, per le banche con struttura fondazionale? Voi sapete, certo, che cos’è una fondazione; è un capitale destinato a uno scopo, una struttura non associativa priva di soci e anche di proprietari⁷¹³; bene, anche le cosiddette “casce di risparmio associazione” in effetti hanno un patrimonio a struttura fondazionale come gli istituti di credito di diritto pubblico (salvo la Bnl). Il “trucco” è il seguente. Pensate ad un frutto a una drupa, poniamo una pesca: la polpa è l’ente pubblico economico, il nocciolo è l’azienda bancaria che l’ente pubblico economico gestisce. Poste così le cose, la soluzione è “semplice”, basta espellere il nocciolo, basta cioè scorporare l’azienda bancaria conferendola a una o più

⁷¹⁰ Mi riferisco al Monte dei Paschi di Siena.

⁷¹¹ Fabio Merusi ha parlato di un «cannone per tre obiettivi».

⁷¹² Anche se dovremmo fare argomentazioni di politica del diritto e di politica *tout court*.

⁷¹³ Si è soliti dire che la fondazione appartiene a se stessa.

società per azioni. Si noti che la legge prevede anche la costituzione unilaterale di tali società. Abbiamo una duplicazione di soggetti; vale a dire che, da una parte, abbiamo l'ente pubblico "conferente" – che nel linguaggio comune viene subito denominato "fondazione bancaria" – mentre, dall'altra parte, abbiamo la società "conferitaria". La legge Amato versione originale stabilisce in maniera piuttosto decisa e rigida che l'ente conferente rimanga proprietario (delle azioni) della società conferitaria. Sebbene sia in origine discutibile se l'ente conferente possa o non possa svolgere attività commerciale, è chiaramente inibito all'ente conferente di svolgere attività creditizia. Quest'ultimo è un punto di grande rilievo sul quale torno immediatamente.

Come abbiamo detto, le operazioni sono volontarie e incentivate fiscalmente⁷¹⁴. Sono incentivate fiscalmente anche le operazioni di concentrazione e la determinazione del gruppo. A proposito della determinazione del gruppo⁷¹⁵ va notato che la fondazione bancaria, in quanto non banca, non può assumere la natura di capogruppo del gruppo bancario.

Che cosa c'è da notare sulla legge Amato versione originaria? Per prima cosa, c'è da notare che questa legge si traduce in una privatizzazione formale, delle forme giuridiche, e non in una privatizzazione sostanziale della proprietà: le società bancarie conferitarie (quelle scaturite dallo scorporo) sono società in "proprietà pubblica necessaria"⁷¹⁶. Per seconda cosa c'è da notare la volontarietà di cui sembra impastata la legge: questi due elementi mutano nel giro di pochi anni; nel giro di pochi anni si registra un'inversione di tendenza a tutto sesto.

Per quanto riguarda la volontarietà, già il fatto che il testo unico del 1993 parli di "banche pubbliche residue" la dice lunga; bisogna poi mettere in conto le pressioni della vigilanza e del Tesoro, e bisogna, soprattutto, mettere in conto anche i probabili svantaggi competitivi di una o poche banche pubbliche in un ordinamento cucito sul modello della società per azioni com'è quello del 1993. Insomma, per farla breve, anche i più accaniti difensori della banca ente pubblico gettano la spugna; anche il Monte dei Paschi – dopo uno psicodramma collettivo la cui eco è lontana dallo spengersi – fa uso della legge Amato nel 1995.

Nel corso degli anni Novanta si fa sempre più chiara l'insoddisfazione, espressa da più parti, per gli esiti della legge. Le fondazioni bancarie proprietarie di banche, se per un verso in molti casi non riescono ad allentare il rapporto fra banche e "politica" manifestatosi in tutta la sua dannosità negli anni Ottanta, per altro verso lasciano intonsa la "foresta pietrificata" del sistema bancario italiano. In questo clima di insoddisfazione, matura la riforma della riforma, portata ad effetto con la

⁷¹⁴ Merusi ha notato che si fa maggior uso della carota che non del bastone.

⁷¹⁵ La disciplina del gruppo confluisce poi nel Tub del 1993.

⁷¹⁶ Così Sabino Cassese.

legge Ciampi del 1998 e dal decreto Amato dell'anno successivo⁷¹⁷.

Quali sono le novità? In primo luogo la legislazione citata affronta il nodo della natura degli enti; se tali enti (le fondazioni) adeguano i propri statuti alle previsioni della normativa, divengono «*persone giuridiche private, senza fine di lucro, dotate di piena autonomia statutaria e gestionale*». Gli adeguamenti statutari riguardano varie materie, come la struttura degli organi⁷¹⁸, ma soprattutto riguardano il fatto che entro un dato periodo le fondazioni devono dismettere il controllo delle società bancarie conferitarie. La normativa del 1998-1999 riguarda anche l'operatività delle fondazioni in determinati settori rilevanti: ricerca scientifica, istruzione, arte, beni culturali e ambientali, sanità e così via. In questi settori, le fondazioni possono agire anche per tramite di specifiche società strumentali, che sono le uniche delle quali possano detenere il controllo. Rimane fermo il principio, già stabilito dalla legge Amato, secondo cui la fondazioni non possono svolgere attività creditizia né comunque erogare finanziamenti di qualsiasi tipo se non alle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (cioè alle cosiddette Onlus, disciplinate da un apposito decreto del 1997). Infine, le fondazioni di origine bancaria, in attesa che sia portata a termine la revisione della legislazione sulle fondazioni di diritto comune e al suo interno sia individuata una specifica *authority*, restano soggette alla vigilanza del Ministero del Tesoro.

La riforma del 1998-1999 è sottoposta al vaglio critico della dottrina; in particolare, si nota che la previsione legislativa rispetto alla natura giuridica privatistica è contraddetta dall'esistenza di un'ampia serie di «lacci e laccioli», di imposizioni e di strade obbligate. Anche da qui, una mitraglia di ricorsi al Tar, al Consiglio di Stato e anche alla Corte costituzionale. Una materia magmatica, dunque; una materia magmatica e *in fieri* sulla quale interviene il ministro Tremonti con la finanziaria per il 2002⁷¹⁹. Siamo dinanzi a un tentativo di riforma della riforma della riforma. Le nuove previsioni riguardano in ispecie i settori di intervento delle fondazioni, il rapporto con il territorio e gli enti locali, i tempi e i metodi delle dismissioni. Contentatevi di sapere che la mia impressione⁷²⁰ è la seguente. Il tentativo è quello di: 1) perimetrare i settori di intervento in maniera tale da far svolgere alle fondazioni funzioni supplenti rispetto a quelle proprie dell'intervento pubblico; 2) ridisegnare il rapporto fra fondazioni e territorio a tutto favore degli enti locali. Il regolamento proposto dal ministro Tremonti sulla base della finanziaria è bloccato da un giudizio negativo del Consiglio di Stato. Tutto questo per dire che sembra ancora impossibile fare il punto sulla situazione delle fondazioni; al massimo si può fare il punto e virgola, come ho tentato in questo paragrafo, fornendovi qualche notizia disorganica ed incompleta.

⁷¹⁷ La l. delega 461/1998 e d.lgs. 153/1999.

⁷¹⁸ Si prevede un organo di indirizzo e un organo amministrativo.

⁷¹⁹ Art. 11, l. 448/2001.

⁷²⁰ Che ovviamente presuppone un giudizio politico.

Poche osservazioni riassuntive e d'assieme sul testo unico bancario del 1993

SOMMARIO: 45. Introduzione. A mo' di ripasso. – 46. Tratteggiate velocemente le caratteristiche di fondo del Tub, occorre a questo punto chiedersi quali siano le norme che più di altre ci danno il polso della differenza d'impostazione e di obiettivi rispetto alla legislazione previgente. – 47. Bene, cominciamo dalle definizioni: art. 1. – 48. Le autorità creditizie: uno sguardo d'assieme. – 49. (*segue*): Il Cicr? Un organismo inutile (e forse anche pericoloso). – 50. Veniamo ora alla nozione di attività bancaria e di raccolta del risparmio e alle obbligazioni e titoli di deposito emessi dalle banche (artt. 10-12). – 51. Restiamo nel titolo II, per interessarci ora del capo II: autorizzazione all'attività bancaria e libera prestazioni dei servizi. – 52. Le partecipazioni nelle banche. – 53. Banche cooperative. – 54. Vigilanza. – 55. Soggetti operanti nel settore finanziario (titolo V), istituti di moneta elettronica (titolo V-bis), istituti di pagamento (titolo V-ter) e altre brevi notizie sugli altri controlli (titoli VII), sulle sanzioni (titolo VIII) e sulle disposizioni transitorie e finali (titolo IX). – 56. Ciao e grazie dell'attenzione che mi avete prestato (se me l'avrete prestata).

45. *Introduzione. A mo' di ripasso.* Sappiamo ormai bene che, a partire dalla crisi degli anni Trenta del secolo scorso, il nostro sistema creditizio si è sviluppato lungo due direttrici di fondo: netta prevalenza delle istituzioni bancarie rispetto alla finanza non bancaria ("bancocentrismo") e distinzione, sul fronte giuridico-istituzionale e su quello operativo, tra "aziende di credito", monopoliste nel campo della raccolta a breve, ed "istituti di credito", attivi in prevalenza nel lungo termine e nel comparto del cosiddetto credito speciale ed agevolato, degenerato nelle agevolazioni "a pioggia". L'esperienza italiana rappresenta un esempio singolare nel contesto europeo; tuttavia, essa contiene in sé elementi propri di altre realtà.

Sappiamo anche che l'ingegneria del legislatore del 1936 fa perno su di un'inversione di rotta importante ma parziale; il principio della specializzazione degli intermediari resta prigioniero della banca, senza che si profili lo sviluppo di canali alternativi. In altri termini, nel reagire alla crisi con una variazione del modello istituzionale, si mantiene pressoché inalterato il ruolo strategico della banca. La specializzazione del lavoro si risolve, così, in una soluzione di facciata, come con il passare degli anni è messo in luce da fenomeni che hanno dapprima indebolito e, successivamente, destrutturato il disegno originario.

Anche sotto la spinta delle politiche di controllo selettivo avviate con gli *oil shock* già nello scorcio degli anni Settanta, ben poco rimane di codesto disegno; ma se la maggior parte delle mitologie bancarie fundamentalmente si sfaldano, i tempi non sono maturi per permettere di esclamare: il re è nudo! La mancanza di alternative al circuito dei capitali incardinato sulla banca e sul legame osmotico fra “aziende” ed “istituti” spinge, gioco forza, all’ulteriore concentrazione del peso delle politiche economiche sul credito (e sulla moneta). Così, grado a grado che si rafforza il *modus operandi* del sistema alla stregua di “grande banca mista”, si rinvigorisce di conserva lo spettro delle crisi degli anni Venti e Trenta, che rende sempre meno proponibile la messa in discussione dei principi di separazione banca-industria e di specializzazione istituzionale, operativa e temporale degli intermediari; paradossalmente, indici sempre più netti dell’opportunità di mutare rotta sono esorcizzati con dichiarazioni di fedeltà all’assetto originario, cementate dalla fiducia che la legge del 1936 sia alla fin fine, grazie alla sua malleabilità, *bonne à tout faire*.

In realtà, dunque, come spesso accade nella storia economica italiana, la verità dei principi maschera una verità dei fatti sostanzialmente diversa. Basti pensare non solo alla catena di Sant’Antonio dei circuiti di doppia e multipla intermediazione, ma anche alle invasioni di campo poste in essere dalle banche a breve, alla legge sulla ristrutturazione finanziaria delle imprese, alla costituzione dei gruppi bancari, alla parificazione fra banche pubbliche e banche private, ecc. Il modello del 1936 – sebbene adattato da sapienti e sofisticate attuazioni ed ortopedie di vigilanza – perde ingranaggi importanti e, nello stesso tempo, muta di vettorialità. Il controllo selettivo del credito⁷²¹ oggettivamente scompagina la tradizionale “divisione del lavoro bancario” incardinata sulla contrapposizione tra banche di raccolta e banche d’impiego, spostando la concorrenza⁷²² non solo dalla raccolta agli impieghi bancari razionati, ma soprattutto all’esterno degli impieghi bancari stessi. Questa concatenazione può essere colta da due punti di vista teoricamente diversi: da quello relativo all’attività bancaria ed al suo controllo, in senso micro ed in senso macroeconomico, e da quello relativo, più specificamente, alle possibilità operative dell’impresa. Nell’un caso e nell’altro essa produce effetti dirompenti, innescando altre reazioni a catena, caratterizzate dalla rincorsa tra controlli e *circumventive innovation*.

È paradigmatico l’esempio dei gruppi bancari, come punto di confluenza – prima spontanea e in un secondo momento istituzionalizzata⁷²³ – di varie tendenze e di varie esigenze: 1) necessità di attrarre nell’orbita bancaria nuove attività o nuove

⁷²¹ *Cealing* agli impieghi e vincolo di portafoglio, di cui abbiamo detto nel precedente capitolo.

⁷²² Quel *minimum* di concorrenza “residualmente” accettata nel modello.

⁷²³ Legge Amato del 1990.

modalità di svolgimento di attività note, altrimenti non sottraibili alla *deregulation*; 2) opportunità⁷²⁴ di non escludere legami forti tra banche e nuovi intermediari specializzati (i fondi comuni d'investimento, sorti nei primi anni Ottanta, e successivamente le società d'intermediazione mobiliare, di cui ad una legge del 1991); 3) “cavallo di troia” per la ristrutturazione delle banche ente pubblico finalizzata al recupero imprenditoriale; 4) “rete di salvataggio” per usufruire a tutto campo delle possibilità aperte dal mutuo riconoscimento comunitario senza rinunciare alla forma ortodossa del sistema. E via andare.

È proprio la scelta del gruppo che ci dà il polso dell'intreccio, non facile a districare e ammesso che sia opportuno tentare di farlo, fra fattori interni (nazionali) e fattori esterni, sovranazionali (comunitari) ed internazionali. Detto molto in sintesi, l'inarrestabile tramonto della legge bancaria del 1936 dipende essenzialmente da due determinanti: dal fatto che l'ordinamento sia calibrato per intero sulla tutela della stabilità (anche a costo di sacrifici sul fronte della concorrenza e dell'efficienza) e dal fatto che è progettato e costruito a misura di un ordinamento nazionale e forse anche, almeno in origine, di un'economia chiusa.

L'effetto del diritto comunitario è dirompente, sia in un primo momento, con la riapertura del mercato bancario interno conseguente alla modifica del regime autorizzatorio che rende improponibile un controllo tutto basato sulla vigilanza strutturale, sia soprattutto nella seconda fase finalizzata ad innescare la concorrenza tra ordinamenti, in sintonia con il principio del coordinamento minimo e sufficiente tracciato dal libro bianco della Cee e dall'Atto Unico Europeo del 1995-1996. Le scelte nazionali, prima ispirate decisamente ad una strategia alla Quinto Fabio Massimo, si orientano poi, all'interno anche di un pur timido rilancio (ancora un volta meglio sarebbe dire: “lancio”) della Borsa e della sua organizzazione (valorizzazione progressiva del ruolo della Consob istituita nel 1974) e della comparsa di taluni nuovi intermediari, ad una riforma modulare, il cui esito è quello di riammettere nell'ordinamento la banca tuttofare o universale, rinunciando al gruppo bancario quale sola veste istituzionale lecita per la polifunzionalità degli intermediari. La scelta è già chiara con il d.lgs. 481/1992, posto a recepimento della seconda direttiva Cee, che anticipa le soluzioni assai più profonde adottate, poi, nel testo unico del 1993. Delineiamo ora, già qui in premessa, le coordinate di fondo del Tub, anticipando talune questioni che dovremo riprendere nel corso del capitolo.

Per prima cosa, il Tub procede all'abrogazione completa sia della legge generale bancaria del 1936, sia delle legislazioni di settore⁷²⁵. Fa, come si dice, piazza pulita o, più elegantemente, fa *tabula rasa*. In secondo luogo, il Tub prevede che tutte le

⁷²⁴ Meglio, anche in questo caso necessità, perché “nulla si crea e nulla si distrugge”.

⁷²⁵ Testo unico sulle casse di risparmio, testo unico sulle casse rurali e artigiane, legislazione speciale sulle banche popolari ecc.

banche abbiano la forma giuridica di società per azioni⁷²⁶ o, ma solo nel caso delle banche cooperative, di società cooperativa a responsabilità limitata con capitale suddiviso in azioni. Scompaiono dunque, salvo il caso delle banche popolari e delle banche di credito cooperativo⁷²⁷, le “categorie giuridiche” proprie della legislazione previgente; questo dato è indicato come “despecializzazione istituzionale”.

Accanto a questo tipo di despecializzazione, il Tub immette la “despecializzazione operativa”; salta la separazione fra credito a breve e credito a medio e lungo termine; tutte le banche possono far tutto, compresa l'erogazione di agevolazioni e l'intervento in particolari operazioni di credito “speciale”: agrario, fondiario, alle opere pubbliche, ecc. Inoltre, tutte le banche possono emettere obbligazioni (di un certo tipo), operazione che la legge del 1936 permette solo agli istituti speciali. Inoltre, ancora, tutte le banche possono affiancare all'attività bancaria tipica e tradizionale – collegamento fra raccolta del risparmio ed erogazione del credito – qualsiasi altra attività finanziaria; s'introduce, cioè, la “banca universale”.

Proseguendo in questa primissima carrellata, bisogna poi ricordare che il Tub: 1) detta regole di comportamento delle autorità di vigilanza⁷²⁸, stabilisce criteri, obiettivi e destinatari dell'azione di vigilanza e detta una linea di coordinamento fra vigilanza nazionale e diritto comunitario; 2) recupera oggettivamente i poteri d'intervento e regolazione previsti dalla legge del 1936 commassandoli in una norma⁷²⁹ dedicata alla “vigilanza regolamentare”; 3) recupera in parte la disciplina sulla proprietà delle banche inserita in prima battuta nella legge *antitrust* del 1990; 4) recupera parte della disciplina di cui alla legge Amato e regola i “gruppi bancari”; 5) recupera parte della normativa antiriciclaggio emanata nei primi anni Novanta e fornisce una regolamentazione, tutto sommato organica, degli “intermediari finanziari” diversi dalle banche; 6) interviene in materia di trasparenza delle operazioni bancarie e finanziarie e di credito al consumo (anche qui recuperando specifiche norme dei primi anni Novanta); 7) semplifica ed avvicina al diritto comune la disciplina delle concentrazioni.

Novità altrettanto importanti si verificano, grosso modo nello stesso arco di tempo, sul fronte dell'intermediazione finanziaria. Qui la riforma prende le mosse da una legge del 1991 sulle società d'intermediazione mobiliare e, sulla spinta di apposite direttive comunitarie, si passa poi ad una nuova disciplina⁷³⁰ e da qui al testo unico della finanza emanato nel 1998 (Tuf). Un testo gemello rispetto a quello creditizio.

⁷²⁶ Incentivando oggettivamente la trasformazione delle poche banche pubbliche residue.

⁷²⁷ Nuova denominazione assunta dalle casse rurali ed artigiane.

⁷²⁸ Resta in vita il Cibr e si tratta di una sensibile e forse anche pericolosa incongruenza.

⁷²⁹ Cfr. art. 53 Tub.

⁷³⁰ Il c.d. decreto Eurosime del 1996.

Occorrerebbe forse domandarsi se sia possibile, nel futuro, superare la presenza, nell'area della finanza, di due diverse discipline e soprattutto superare la simultanea presenza di diverse autorità di vigilanza. È o non è auspicabile arrivare ad una sorta di "unificazione"? Va da sé che una domanda del genere va ampiamente al di là dei nostri scopi. Così come va ampiamente al di là delle nostre possibilità e dei nostri scopi⁷³¹ indagare sui possibili riflessi sull'ordinamento creditizio della abbastanza recente riforma del diritto societario.

Altre importanti domande occorrerebbe porsi. Fra queste, in prima posizione, la seguente: come cambiano le cose con la Banca Centrale Europea? Sappiamo che, allo stato delle arti, alla Bce spettano unicamente compiti di politica monetaria. Fino a che punto è però possibile tenere separato il controllo della moneta (di spettanza europea) da quello del credito (di spettanza nazionale)? Può darsi o non può darsi che in un prossimo futuro la Bce "risucchi" anche le funzioni di vigilanza? E se così fosse, come si porranno le banche centrali nazionali? E fra queste, in particolare, come si porrà la Banca d'Italia? Tutte questioni che, vale ribadirlo, non abbiamo nemmeno il tempo di sfiorare. Così è.

46. *Tratteggiate velocemente le caratteristiche di fondo del Tub, occorre a questo punto chiedersi quali siano le norme che più di altre ci danno il polso della differenza d'impostazione e di obiettivi rispetto alla legislazione previgente.* Si tratta, insomma, di scendere un po' sotto il pelo dell'acqua. Di scendere sotto il pelo dell'acqua soffermandosi però solo sulle norme di maggior rilievo. Il che, ovviamente, comporta una scelta. Quando si tratta di scegliere, c'è sempre sull'uscio il pericolo della arbitrarietà della scelta. Devo dire che sin qui sono stato più che sprezzante, quasi eroicamente sprezzante, nei confronti di questo pericolo; ve ne sarete resi conto; ad alcune questioni ho dedicato pagine e pagine, tornando e ritornando in argomento; ad altre, in molti casi oggettivamente altrettanto importanti ed interessanti di quelle straindagate, ho dedicato invece solo poche righe. Altre ancora le ho appena accennate, di altre infine ho addirittura taciuto. Attenzione, non è un *confiteor*, o meglio: non è solo un *confiteor*. È vero, ho peccato molto, soprattutto in "omissioni". Da questa "cattiva" strada non intendo discostarmi. È vero, dicevo, e tuttavia bisogna tener conto del taglio e degli obiettivi del presente volume (e del corso a cui esso è dedicato). Come ho tentato di preannunciare nell'introduzione a questi appunti, certo disorganici ed incompleti, ed anche nel primo capitolo sul paradigma imprenditoriale dell'impresa bancaria e sulla specificità dell'attività bancaria come attività di impresa, il nostro scopo è (è stato) quello di vedere come, quando e perché – non solo nel nostro ordinamento, anche se la nostra indagine

⁷³¹ Dopotutto questo vuol essere soprattutto un libro di "storia".

è rimasta rinchiusa nel nostro ordinamento – l'impresa bancaria sia assoggettata ad una disciplina peculiare, ad uno "statuto speciale", che in parte deroga al diritto comune e in parte ad esso si sovrappone e si aggiunge. Come, quando e perché nasce e si sviluppa una legislazione speciale incentrata sul controllo pubblico dell'attività privata bancaria? Come, quando e perché. Sul quando abbiamo discusso; forse troppo, riterrete voi. Sarà un mio pallino, ma la conoscenza del quando non è mai troppa. Sarà un mio pallino, ma la conoscenza del quando è anche, certo non automaticamente, conoscenza del perché. Perché il quando separato dal perché non è storia. Per altro verso, la conoscenza del quando è indispensabile per capire le ragioni del come. Il perché del come. Spero che di questi nessi, fra ieri ed oggi e fra il perché di ieri e quello di oggi, vi siate potuti rendere conto.

Facciamola meno lunga e torniamo al Tub. Come leggerlo? Come studiarlo? Su quali norme intrattenersi in maniera più approfondita rispetto ad altre, evitando nei limiti del possibile arbitrarietà di scelta. Ovviantemente non possiamo indagare su tutto, ma in ogni modo è necessario disporre di una visione d'assieme: per quanto rappresenti il precipitato di una serie di interventi normativi nazionali ed europei, il Tub del 1993 è un aggregato normativo, come dire, piuttosto compatto. Certamente più compatto del Tuf del 1998 (al quale si è fatto breve cenno). Mentre quest'ultimo sopporta entro certa misura d'essere sezionato in parti sufficientemente omogenee⁷³², non mi sembra che la stessa operazione sia proponibile come approccio al Tub. Il Tub va considerato in maniera unitaria e ne va conosciuta l'articolazione. Veniamo, dunque, all'articolazione del Tub.

A parte le definizioni di cui all'art. 1, la cui lettura è utile poiché ci fornisce un quadro d'assieme⁷³³, ed a parte altresì le norme del titolo I (artt. 2-9) dedicate alle autorità creditizie, la prima norma importante che incontriamo sulla nostra strada, e sulla quale dovremo intrattenerci, è il più volte evocato (già dall'introduzione di questi appunti) art. 10, dedicato, come sappiamo, alla definizione di «attività bancaria», che apre il capo I del titolo II, al quale si affiancano le successive due norme del medesimo capo (artt. 11 e 12) dedicate rispettivamente alla «raccolta del risparmio» e alle «obbligazioni e titoli di deposito emessi dalle banche».

Il capo II (artt. 13-18) è rubricato «autorizzazione all'attività bancaria, succursali e libera prestazione di servizi» e dà attuazione al principio del mutuo riconoscimento delle licenze bancarie introdotto dalla seconda direttiva europea e al principio, sempre di derivazione comunitaria, della libertà di stabilimento e della libera prestazione di servizi.

Il capo IV (artt. 25-27) può essere convenientemente considerato un'appendice, diciamo così, delle norme sull'autorizzazione perché tratta dei requisiti di

⁷³² Intermediari, mercati, riforma delle società quotate e *corporate governance*.

⁷³³ Sulle definizioni mi soffermerò addirittura in maniera più articolata che su altre norme.

onorabilità dei partecipanti al capitale delle banche e di quelli di professionalità ed onorabilità degli esponenti aziendali; requisiti richiesti, appunto, in sede di autorizzazione all'attività bancaria⁷³⁴. Anche questa, ovviamente, è materia di rilievo.

Il capo III (artt. 19-24), le cui radici affondano prima in un'apposita direttiva del Ccir del 1987 e, in seguito, nel titolo V della legge antitrust del 1990, riguarda le «partecipazioni nelle banche» ed ha tradizionalmente rappresentato la *sedes materiae* del principio di separatezza banca-industria oggi (da poco, per la verità, e in modo non del tutto ortodosso) superato⁷³⁵.

Vi ho già detto che la caratteristica, forse la caratteristica principale, del Tub consiste nella “despecializzazione”, che produce i suoi effetti sia sul fronte operativo⁷³⁶ sia su quello istituzionale. Si è detto che con il Tub svanisce la settorializzazione in categorie giuridiche propria della legge del 1936⁷³⁷, così come scompaiono, per abrogazione, le discipline settoriali previgenti, che fanno per così dire da contorno alla legge generale bancaria del 1936. Insomma, ben lo sappiamo, nella logica del Tub tutti i gatti, o quasi tutti, diventano bigi. Dico quasi, perché rimane una categoria – ma in effetti non è una categoria unitaria, se non per la forma giuridica – di “banche con aggettivi”. Sono le «banche cooperative» di cui al capo V (artt. 28-37); questo genere di banche si divide in due specie, ad onor del vero abbastanza differenti l'una dall'altra: quella delle «banche popolari», disciplinata dagli artt. 29-32, e quella delle «banche di credito cooperativo», disciplinata dalle residue norme del capo V. Sono, come dicevo or ora, regolamentazioni diverse sia per quanto attiene alla struttura stessa delle imprese, la qualità dei soci delle une rispetto a quella delle altre, l'operatività, la distribuzione degli utili, le fusioni e via andare. Queste norme vanno lette con una certa attenzione, per ricavarne, quantomeno nella sua essenza, la differenza fra le due categorie.

Per quanto detto, vuoi pure di passata, nelle precedenti pagine, la despecializzazione assume anche la forma di despecializzazione temporale, ossia scompare la distinzione fra breve termine da un lato e medio-lungo termine dall'altro. In teoria, tutti possono fare tutto, sia per quanto riguarda la raccolta del risparmio sia per quanto riguarda l'erogazione del credito. Ecco la “banca universale”. Quello che non scompare⁷³⁸ è la specialità di alcuni “crediti speciali”. Bene. Tale specialità rivive nel capo VI (att. 38-48) dedicato alle «norme relative a particolari operazioni di credito». In questo capo si tratta (ma noi, lo sfioreremo appena) di credito fondiario, di credito agrario e peschereccio e di altre operazioni⁷³⁹.

⁷³⁴ Va da sé che i requisiti devono rimanere in essere durante la vita dell'impresa bancaria.

⁷³⁵ Per quanto di recente assoggettato ad un qual certo (pericoloso?) addolcimento.

⁷³⁶ Abbiamo parlato della introduzione della c.d. “banca universale”.

⁷³⁷ Settorializzazione già scompaginata sul fronte delle banche-ente pubblico, dalla riforma Amato.

⁷³⁸ Perché è altra cosa rispetto alla specializzazione temporale, anche se nella vigenza della legge del 1936 per molti aspetti i due piani si sono congiunti.

⁷³⁹ Finanziamenti alle imprese, agevolazioni e gestione di fondi pubblici, credito su pegno.

Per i nostri scopi, possiamo fingere che non esista il capo VII (artt. 49 e 50) in materia di assegni circolari. Viceversa è di importanza estrema il titolo III (artt. 51-69) dedicato alla vigilanza sulle banche (capo I) e sui gruppi bancari (capo II). La disciplina delle crisi occupa il titolo IV (artt. 70-105); è una materia molto complessa alla quale si potrebbe dedicare un corso specifico. Come si dice? Quando non ci si arriva, ci si tira il cappello. E noi ce lo tiriamo, senza troppe remore nel senso che non ne trattiamo quasi per nulla. Un'evidente ed importante novità è anche rappresentata dalla disciplina della *«trasparenza delle condizioni contrattuali»* di cui al titolo VI (artt. 115-127): ciononostante, non ne trattiamo. Per salvarmi l'anima, potrei dire che questa scelta è giustificata dalla partizione, che ancora in parte sopravvive, fra il "Diritto bancario" – che si interessa agli aspetti prevalentemente privatistici della materia: *id est* di operazioni e di contratti – e la "Legislazione bancaria", che viceversa s'interessa agli aspetti prevalentemente pubblicistici connessi al "controllo" del credito. Ma è una balla: la verità è che si tratta di temi parecchio complessi, che non abbiamo tempo di affrontare.

Tirato in ballo il fatto che "il tempo è tiranno", a parte il titolo VII (rubricato *«altri controlli»* e composto dal solo art. 129, dedicato all'emissione di strumenti finanziari), a voler essere eufemistici, molto poco diremo sul titolo VIII (artt. 130-145), in materia di sanzioni, e sul titolo IX dedicato alle disposizioni transitorie e finali (artt. 146-162). Con un minimo di attenzione dovremmo, invece, fermarci sulla disciplina dei *«soggetti operanti nel settore finanziario»*, di cui al titolo V (artt. 106-114); anche in questo caso, si tratta di una novità di rilievo rispetto alla passata legislazione. Dovremo poi anche dire, seppur brevemente, dei titoli V-bis e V-ter, rispettivamente relativi agli *«istituti di moneta elettronica»* (Imel) e agli *«istituti di pagamento»* (IP).

47. Bene, cominciamo dalle definizioni: art. 1. L'art. 1 – seppure contenga definizioni che, come subito vedremo, definiscono poco – fornisce un quadro d'insieme sintetico che facilita la lettura del Tub. È una norma che ha subito, dall'emanazione del Tub ad oggi, parecchie modifiche, talune delle quali non propriamente marginali. Le definizioni, dunque. È gioco forza cominciare dalla definizione del termine "definizione", parola che può avere varie accezioni e significati, tutti però rapportabili al concetto originario di delimitazione di un confine: definire una cosa o un concetto, una proprietà, i poteri di un organo, una questione, ecc. In senso ampio, possiamo dire che definizione equivale – o quantomeno è strettamente apparentabile – a "misurazione", meglio a "perimetrazione", come si dice con un brutto neologismo⁷⁴⁰. Un oggetto è definito perché chiaro, in quanto sono chiaramente

⁷⁴⁰ Che però io adopero con una certa frequenza e me ne scuso.

identificabili i suoi confini; una determinata posizione politica è definita, perché è ben avvertibile lo spartiacque – come insieme di valori, interessi, obiettivi, strategie – rispetto ad altra posizione politica. Anche quando – in campo fotografico, cinematografico, televisivo – si parla di buona o cattiva definizione, è palese il rinvio ai confini: la nitidezza dell'immagine coincide con la chiara perimetrazione della medesima. Ciò posto, se è vero cioè che la definizione (il *definiens*) ci rende edotti circa il perimetro del *definiendum*, delimitandone e descrivendone il significato, non v'è chi non ne colga l'essenziale importanza, soprattutto su di un terreno incerto qual è quello del credito e della finanza. Di converso, venendo all'art. 1 Tub, non v'è chi non rimanga fortemente deluso di fronte alle “definizioni” contenute nella norma. Vogliamo scomodare Aristotele? Distinguiamo, allora, fra definizione reale⁷⁴¹ e definizione nominale⁷⁴²; nel primo caso, la definizione si riferisce alla natura o essenza dell'oggetto; nel secondo caso, la definizione ha il compito di spiegare il significato di un nome, limitandosi al più ad alcuni aspetti caratteristici, ma esteriori.

Se scorriamo le due distinte elencazioni nelle quali si sostanzia la norma in commento, si è tentati, perlomeno di primo acchito, di dire che esse tradiscono spudoratamente la rubrica dell'articolo, perché non contengono alcunché che possa essere definito come “definizione”, reale o nominale che sia. Non è tuttavia il caso d'essere *a priori* tanto drastici: forse possiamo tentare di discernere il grano dal loglio. Cominciamo dal loglio. Il legislatore si premunisce d'avvertire che Cicr, Consob, Isvap, Uic⁷⁴³, Covip indicano gli organismi che indicano⁷⁴⁴. Qual è la portata di questi *caveat*? La conoscenza del fatto che, ad esempio, la sigla “Iri” cela l'Istituto per la ricostruzione industriale o che la sigla “Fbi” sta per *Federal Bureau of Investigation*, poco ci dice circa natura e funzioni dei due organismi; in piena evidenza, possiamo sapere che la sigla “Cna” indica la Confederazione nazionale dell'artigianato e che la sigla “Cnb” si riferisce al Consorzio nazionale bieticoltori, restando perfettamente ignoranti in fatto di artigianato e di barbabietole. Rispetto, dunque, alle sigle Cicr, Consob e via andare, e al passaggio dai *singula signa* al nome scritto per intero⁷⁴⁵, non ci sembra si possa parlare di “definizioni”, nemmeno nel senso debole di definizioni nominali. Viceversa, al più siamo dinanzi ad un glossarietto di una certa utilità per chi si accosti al Tub da posizione di assoluta ne-scienza; ma certamente l'aver sciolto le sigle in oggetto non contribuisce, neppure

⁷⁴¹ *Definitio quid rei.*

⁷⁴² *Definitio quid nominis.*

⁷⁴³ Come già abbiamo accennato, a norma dell'art. 62, d.lgs. 231/2007, l'Uic è soppresso.

⁷⁴⁴ E cioè il Comitato interministeriale del credito e del risparmio, la Commissione nazionale per le società e la borsa, l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e d'interesse collettivo, la Commissione di vigilanza sui fondi pensione, l'Ufficio italiano dei cambi.

⁷⁴⁵ Di cui alle lett. e) ed f) del primo comma della norma.

al margine, a far da fondamento alla norma di cui si discute. In definitiva, sarebbe stato preferibile evitare il ricorso alle sigle piuttosto che smerciare spudoratamente *aliud pro alio* in un *incipit* un po' roboante; ciò anche alla luce del fatto che sigle, abbreviature *et similia* non paiono strumenti lessicali del tutto idonei per confezionare un testo di legge.

Avverso a quest'ultima opinione, che forse pecca di eccessivo formalismo, può essere fatta valere l'argomentazione utilitaristica incentrata sui concetti di snellezza e brevità. Si può tuttavia dubitare che le sigle rendano un buon servizio alla snellezza del testo e, quanto alla brevità, è lecito chiedersi per quale motivo – se non per forza d'inerzia – non si sia ridotto a sigla anche altri organismi come il Ministro del Tesoro, *rectius* oggi il Ministro dell'Economia e delle Finanze, e la Banca d'Italia, che compaiono con frequenza nel corpo del Tub⁷⁴⁶, *escamotage* che avrebbe fatto risparmiare qualche ulteriore micron d'inchiostro.

A proposito, conviene rammentare la ventesima raccomandazione contenuta nel Codice di stile curato a suo tempo dal Dipartimento della funzione pubblica, la quale, dopo aver sottolineato che nel linguaggio delle pubbliche amministrazioni «abbondano le sigle, le abbreviazioni e gli acronimi», nota che «essi fanno parte del gergo giuridico o di quello delle amministrazioni e non del linguaggio comune; pertanto vanno scritti per esteso o evidenziati (con un asterisco, in neretto ecc.) la prima volta che compaiono nel testo e spiegati in un glossario a fine testo».

Come è stato osservato, «sigle incomprensibili, forme antichate, espressioni rompicapo [...] sembrano fatte apposta per allontanare il cittadino dalla casa comune, quale dovrebbe essere lo Stato»⁷⁴⁷; quest'osservazione è vera non solo per il linguaggio amministrativo, ma anche, e *a fortiori*, per quello legislativo. Giusto a commento dell'art. 1 Tub, è stato scritto: «In linea puramente teorica il linguaggio giuridico dovrebbe avere quasi la precisione del linguaggio matematico, non solo perché, per natura, linguaggio scientifico, ma anche perché, in particolare, con esso si designano beni della vita, e tutti i possibili impieghi relativi; poteri spettanti a talune figure soggettive, che vanno dai privati sino a pubbliche autorità, di importanza talora primaria; obblighi gravanti su figure soggettive di fare, di dare, di tenere certi comportamenti. Entità quindi che toccano, talora anche in profondità, il patrimonio etico, materiale, culturale, di soggetti privati e di pubblici poteri»⁷⁴⁸.

Si obietterà che il legislatore del Tub ha sostanzialmente seguito il suggerimento del Codice di stile se, come osservato, le definizioni di cui all'art. 1, perlomeno nella parte presa in considerazione sin qui, integrano in effetti nient'altro che un glossario; che poi il glossario sia posto in apertura o in chiusura del Tub – si dirà

⁷⁴⁶ Se non sbaglio i conti (e mai fidarsi dei miei conti), la Banca d'Italia compare ben 249 volte.

⁷⁴⁷ Sabino Cassese.

⁷⁴⁸ M.S. Giannini.

– non fa alla fin dei conti differenza. Ed invece, a mio avviso, una differenza c'è, in quanto il metodo seguito appare strumentale alla voglia di emulare il legislatore europeo (comunitario); emulazione che però si ferma al pelo dell'acqua della forma e, per ciò, non aggiunge niente⁷⁴⁹ alla sostanza del testo, né in termini di buona organizzazione né in termini di chiarezza.

Proseguiamo, ora per considerare gli altri due blocchi di lettere (a-b e g-i) del primo comma. Già la formula con cui si apre il comma – «*Nel presente decreto legislativo l'espressione*»... «*indica*»... – sembra indicativa del fatto che anche i casi che restano da esaminare, così come quelli già esaminati, non siano vere e proprie definizioni. Intanto, per le abbreviazioni «*Stato comunitario*» e «*Stato extracomunitario*» (lett. g-h)⁷⁵⁰ vale quanto già detto rispetto alle sigle; si può semmai notare – su diverso piano di ragionamento – la scarsa sensibilità “europea” che traspare dal linguaggio del Tub, ove ancora si parla di Comunità Europea senza tener conto del Trattato sull'Unione Europea firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992. Sulla stessa lunghezza d'onda della chiarificazione di abbreviazioni, si colloca il riferimento alla «*legge fallimentare*» di cui alla lett. i). Resta imperscrutabile il motivo che, nel visibilio di riferimenti normativi di cui il Tub è infarcito, si sia scelto unico fra tutti un provvedimento – certo molto importante, ma altrettanto noto – quale il r.d. 16 marzo 1942, n. 267. Perché non chiarire (con operazione inversa) anche i contenuti delle numerose leggi richiamate nei vari articoli del Tub? Certo, avremmo avuto un'elencazione tanto lunga da rivelarsi, alla fin dei conti, inutile. Ma non è altrettanto inutile (e, per buona giunta, grottesco) l'aver estratto dal mucchio un unico provvedimento?

Un ragionamento a parte, e assai più delicato, merita la “definizione” di cui alla lett. b (siamo sempre nel primo comma): l'espressione «*banca*» indica «*l'impresa autorizzata all'esercizio dell'attività bancaria*». Questa formula non ci dice assolutamente nulla su che cosa sia una banca, se non che si tratta di una “impresa”; il punto, lo si sa, è certo di rilievo, non fosse altro perché evoca annose questioni, ma la norma in commento non sarebbe, comunque, stata la sede adatta per affrontarlo. Per saperne di più bisognerà leggere l'art. 10 che ci fornisce, appunto, la “definizione” di attività bancaria, soggiungendo subito che il suo esercizio è «*riservato alle banche*», e quindi richiamandosi, per questa strada, all'art. 14 in tema di autorizzazione di tale attività. La lettera b), ora in commento, non è criticabile solo per quel che tace (per capire lo stacco, incolmabile, fra le “definizioni” nostrane e

⁷⁴⁹ Perlomeno nella parte presa in considerazione sin qui.

⁷⁵⁰ Si tengano anche presenti le lettere g-bis) e g-ter), aggiunte con un provvedimento del 2004, che rispettivamente concernono lo «*Stato d'origine*» (che indica lo Stato comunitario in cui la banca è stata autorizzata all'esercizio dell'attività) e lo «*Stato ospitante*» (che indica lo Stato comunitario nel quale la banca ha una succursale o presta servizi).

quelle comunitarie basti por mente alla definizione di ente creditizio – «*un'impresa la cui attività consiste nel ricevere depositi...*» – di cui all'art. 1, primo trattino, della dir. 1977/780/CEE⁷⁵¹, ma, soprattutto, per quel che dice. Orbene, è vero che, *re-bus sic stantibus*, l'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria rappresenta la chiave di volta dell'ordinamento⁷⁵², sia sul piano interno che su quello della Unione Europea, ciò nonostante può sembrare esagerata la scelta del legislatore del Tub, in maniera così tanto assorbente da riassumere in sé l'essenza dell'impresa bancaria e da divenire punto esclusivo di riferimento per fornirne – stando alla rubrica della norma – una definizione. Se un marziano, capitato casualmente sul nostro pianeta e nel nostro Paese, si fermasse alla lettura dell'art. 1 Tub ne ricaverebbe l'impressione (come dargli torto?) che l'impresa bancaria non esiste in sé e per sé, ma è una creazione dell'ordinamento: la banca – alla faccia dell'impresa “diritto” – è banca in quanto banca autorizzata. E forse, come vedremo, è anche un po' vero. In conclusione: 1) la formula adottata all'art. 1, co. 1, lett. b), Tub, già di per sé fornisce indicazioni circa la natura costitutiva o meno dell'autorizzazione⁷⁵³; 2) essa può altresì rappresentare un punto di partenza, forse non del tutto gracile, per affrontare in termini parzialmente rinnovati la *vexata quaestio* della “banca di fatto”⁷⁵⁴, che, sia detto per inciso, è un'altra faccia rispetto all'abusivismo bancario sanzionato dall'art. 131 Tub; 3) la formula in argomento, nella misura in cui definisce la banca senza riferimento alcuno all'attività che quel particolare tipo di impresa esercita, ma unicamente con riguardo all'elemento, necessario ma non sufficiente, dell'autorizzazione all'esercizio di tale attività, pone una marcata sovraordinazione del diritto⁷⁵⁵ rispetto al fatto regolato.

Per concludere il primo comma della norma in commento, mancano le lettere l) e m). La prima ci dice che la locuzione «*autorità competenti*» indica, a seconda dei casi, una o più fra le autorità di vigilanza sulle banche, sulle imprese di investimento, sugli organismi di investimento collettivo del risparmio, sulle imprese di assicurazione e sui mercati finanziari; la seconda – udite, udite! – ci precisa che la locuzione «*Ministro dell'Economia e delle Finanze*» indica il Ministro dell'Economia e delle Finanze. Ma com'è furbo il legislatore!

Ed eccoci al secondo comma, che contiene il secondo gruppo di definizioni e che si apre con la frase «*Nel presente decreto legislativo si intendono per...*», che nella sostanza coincide con quella del primo comma richiamata sopra. Ciò posto,

⁷⁵¹ Poi ripresa nelle direttive successive.

⁷⁵² Lo abbiamo visto e ci torneremo sopra tra breve.

⁷⁵³ Ci azzardiamo a dire che l'autorizzazione, in quanto autorizzazione all'attività, non è costitutiva dell'impresa in senso ampio e canonico, ma è comunque, sostanzialmente, costitutiva dell'impresa-banca.

⁷⁵⁴ Cioè il soggetto che operi come banca pur non essendo in possesso dell'autorizzazione.

⁷⁵⁵ Diremmo: della “magia” del diritto.

viene anzitutto da chiedersi quale sia il senso (quale l'utilità) della suddivisione in due commi della norma in esame, dato che entrambi i commi sono strutturati nello stesso modo, essendo il secondo niente di più e niente di diverso della continuazione di un'elencazione cominciata con il primo. La spiegazione più plausibile è che si sia tentato di sistemare al meglio un'elencazione di visibilo di lettere⁷⁵⁶, una delle quali – la lett. f) relativa alle «attività ammesse al mutuo riconoscimento» – si dipana a sua volta lungo 15 punti⁷⁵⁷. Passando a questioni un po' più sostanziali, va detto tuttavia che il secondo comma sembra rispondere meglio, sebbene di misura, del primo alle aspettative create dall'intitolazione dell'articolo.

Dalle prime tre lettere (a-c) si evince con sufficiente chiarezza il ruolo che svolge la “sede legale” della banca per stabilirne la “nazionalità”, alla quale si accoppia un regime giuridico differenziato. È ben vero che gli aggettivi posti ad indicazione delle nazionalità possibili sono tre: banca italiana, banca comunitaria e banca extracomunitaria, mentre le differenziazioni di disciplina danno vita sostanzialmente a due diversi regimi, l'uno a taglio comunitario e l'altro a taglio extracomunitario⁷⁵⁸. Tutto ciò però si può ricavare abbastanza facilmente dalla lettera d). Sotto l'etichetta di «banche autorizzate in Italia», quest'ultima lettera comprende sia le banche italiane che le succursali di banche extracomunitarie operanti *chez nous*, dando conto di un processo di “entificazione” di quelle succursali – che, appunto, sono equiparate alle banche aventi sede legale in Italia – dal quale vanno esenti, in forza del principio del mutuo riconoscimento, le succursali delle banche comunitarie, cioè delle banche «*aventi sede legale e amministrazione centrale in un medesimo Stato comunitario diverso dall'Italia*».

Le lettere e) ed f) sono quelle che più si avvicinano a definizioni in senso proprio, e, non a caso, rappresentano un trapianto secco dal diritto dell'Unione Europea. Così è per la definizione di «*succursale*», che ricalca quella originariamente fornita dall'art. 1 dir. 1977/780/CEE, poi ripresa all'art. 1 dir. 1989/646/CEE, nonché per le «*attività ammesse al mutuo riconoscimento*» (lett. f, nn. da 1 a 15) di cui in origine alla lista allegata alla direttiva del 1989. Rispetto a quest'ultimo punto va notato quanto segue. In primo luogo, il concetto di “mutuo riconoscimento” avrebbe meritato, in forza della sua essenzialità, d'essere esplicitamente mento-

⁷⁵⁶ Che nel tempo sono andate lievitando, da qui la (fastidiosissima) numerazione sino ad h-*octies*): questo dei *bis*, *ter*, *quater* ecc., ecc., è un vizio nefando del legislatore contemporaneo.

⁷⁵⁷ Se è questo l'obiettivo che il legislatore ha inteso perseguire, non è difficile rendersi conto del fatto che la medicina ha finito per risultare peggiore del male, perché ci troviamo dinanzi ad un elenco che, ovviamente, resta lungo, ma che anche si presenta disarmonico, determinando anche qualche difficoltà di lettura, in forza della presenza delle stesse lettere nel primo e nel secondo comma, salvo la lett. g) del secondo comma, relativa agli intermediari finanziari.

⁷⁵⁸ La questione non sta precisamente in questi termini, ma qui mi sembra lecito procedere a colpi d'ascia, rinviando alle norme che entrano *in medias res*.

vato già in sede di definizioni; è superfluo ricordare che il mutuo riconoscimento – libertà di stabilimento, libertà di prestazione dei servizi, *home country control* – rappresenta per così dire la stella cometa dell'ordinamento europeo e di quelli nazionali, cementati secondo il principio del coordinamento minimo e sufficiente, posto dall'Atto Unico Europeo del 1986, alla stregua di meccanismo di costruzione del "mercato interno". In secondo luogo, si può notare che la definizione di cui alla lett. f), se serve a "perimetrare"⁷⁵⁹ le attività ammesse al mutuo riconoscimento, rinvia però quantomeno – posto che il punto 7, «operazioni per proprio conto e per conto della clientela», si scinde in cinque trattini – ad un consistente pugnello di concetti, una ventina, che restano da definire. Se facessimo ricorso alla metafora del grado di definizione di una fotografia, verrebbe da dire che ci troviamo dinanzi ad un'immagine che pur ben definita nei confini esterni per il resto, al suo interno, è completamente sfocata; una sorta di *silhouette*, dunque. Ma il paragone non regge, perché è chiaro che il discrimine, non sempre facile da individuare, fra attività ammesse e non ammesse presuppone l'esatta conoscenza delle attività ammesse. In terzo ed ultimo luogo, c'è da domandarsi se non sarebbe stato preferibile assegnare un apposito spazio – uno specifico articolo – alla lista delle attività ammesse al mutuo riconoscimento, evitando di scioglierla nella più ampia lista delle definizioni. Questa operazione coincide con una sorta di annacquamento – oggettivo, involontario quanto si vuole, ma non è questo il punto – che appare tanto più disdicevole alla luce del fatto che, com'è noto, l'ultimo numero della lista delle attività è dedicato alle «altre attività che, in virtù delle misure di adattamento assunte» in sede europea potranno essere aggiunte all'elenco. Questo principio integra, fuori da ogni dubbio, una travatura essenziale dell'ordinamento sia sul piano tecnico-organizzativo che su quello della *ratio legis* (o, in senso più ampio, della filosofia cui l'ordinamento medesimo si ispira), ed avrebbe meritato ben altra considerazione.

La lettera g) riguarda gli «intermediari finanziari» che sono definiti come «i soggetti iscritti nell'elenco previsto dall'art. 106». Anche qui il legislatore non tradisce lo stile delle "definizioni" (assai) scarsamente definitorie. Nulla si dice, anche in questo caso, della realtà concreta dei soggetti etichettati sotto il *nomen* di "intermediari finanziari", se non che sono iscritti ad un apposito elenco. Ancora una volta si rovesciano le posizioni fra il fatto e il diritto: l'esistenza in vita e l'iscrizione all'anagrafe. Per sapere qualcosa di più, ma forse non tutto quello che sarebbe necessario conoscere, sugli intermediari finanziari bisognerà leggere gli artt. 106 e 107. L'art. 107 ci dice che, in realtà, sono previste due categorie di intermediari finanziari e, in parallelo, due elenchi, quello "generale" (dell'art. 106) e quello "speciale": specifici intermediari, individuati in un certo modo secondo certe re-

⁷⁵⁹ Avete visto? faccio di nuovo uso dell'orribile neologismo.

gole generali la cui determinazione è rimessa alla normazione secondaria (v. il primo comma, dell'art. 107) hanno l'obbligo di iscriversi in entrambi gli elenchi. Già questo procedere per cerchi concentrici, testimonia – sebbene si siano fatti importanti passi avanti a partire dalla legge “antiriciclaggio” (v. art. 6, l. 197/1991 che istituisce l'elenco poi rifluito nell'art. 106 Tub) – della molta confusione che ancora permane sotto il cielo rispetto all'intermediazione extra-bancaria. C'è chi ritiene che l'art. 106, che definisce appunto le attività degli intermediari finanziari, detti una previsione così tanto aperta da rappresentare una norma di chiusura. Credo però che si possa continuare a dubitare, in via generale e nel caso di specie, della reale portata delle norme di chiusura in una materia, come quella che ci occupa, così esposta al vento dell'innovazione (intesa in tutte le sue possibili accezioni, non esclusa l'innovazione strumentale all'elusione dei controlli). Comunque sia, è certo che la definizione fornita dall'art. 1 non ci è di nessun ausilio.

Un caso a sé stante rappresenta la lett. h) inserita in un secondo momento e relativa alla definizione di “stretti legami”. Questo inserimento si deve al d.lgs. 333/1999, che ha dato attuazione alla dir. 1995/26/CE, in materia di rafforzamento della vigilanza prudenziale nel settore (fra gli altri) degli enti creditizi, ai sensi dell'art. 33, l. 128/1998⁷⁶⁰. La direttiva comunitaria citata – c.d. *post-BBCI directive* – è maturata sull'onda della crisi che all'inizio degli anni Novanta colpisce la *Bank of Commerce and Credit International* che opera a livello internazionale tramite un'intricata ragnatela di rapporti di gruppo capaci di sottrarla alla vigilanza. Fra i punti cardine della direttiva, basti rammentare: 1) il consolidamento e l'estensione della collaborazione internazionale fra autorità di vigilanza (autorità competenti), con riferimento sia agli organi della supervisione bancaria sia agli organi preposti ad altri settori dell'intermediazione; 2) la possibilità per le autorità di vigilanza di negare l'autorizzazione all'intermediario che abbia stretti legami capaci di ostacolare l'effettivo esercizio della vigilanza medesima; 3) l'obbligo degli intermediari di collocare l'amministrazione centrale nel medesimo Stato membro della sede statutaria. Sulla falsariga, appunto, della definizione offerta dalla direttiva in parola, la lett. h del secondo comma individua la presenza di stretti legami – tra la banca e un soggetto italiano o estero (sia esso persona giuridica o fisica) – alla stregua del controllo (nelle tre fattispecie di banca controllata, banca controllante, banca controllata da un terzo che controlli anche il soggetto “legato”) e allorché il soggetto partecipi alla banca o sia da essa partecipato in misura pari o superiore al 20 per cento del capitale con diritto di voto. Il citato d.lgs. 333/1999 inserisce anche un terzo comma all'art. 1, che interviene sui poteri della Banca d'Italia, affidandole il compito di qualificare ulteriormente, in sintonia con le deliberazioni del Cici (e,

⁷⁶⁰ Legge comunitaria per il 1995-1998.

soprattutto, con il mutare dei tempi), il concetto di «*stretti legami*» al fine di evitare ostacoli alla vigilanza. Nessun problema in punto di sostanza⁷⁶¹; dal punto di vista della forma, però, mi sembra di poter osservare che l'art. 1 (che in tal guisa è sottoposto ad una sorta di ibridazione) sembra rappresentare, almeno teoricamente, la sede meno adatta per introdurre modifiche di fondo e così tanto importanti, come quella in questione, da incidere addirittura sul rilascio dell'autorizzazione all'attività bancaria. Vale la pena di rammentare che, ai sensi della nuova lett. f) dell'art. 14 (che in seguito vedremo), l'autorizzazione può essere rifiutata in presenza di legami stretti e non chiari fra il richiedente ed un altro soggetto.

Ma le novità non si fermano a questo punto. Ve n'è un'altra che, almeno a prima vista, sembra di grande momento. Intendo riferirmi ai cosiddetti «istituti di moneta elettronica» di cui alla dir. 2000/28/CE e alla dir. 2000/46/CE, recepite ai sensi dell'art. 55, l. 39/2002 (legge comunitaria 2001). La norma ultima citata, oltre ad aggiungere due lettere, *h-bis* e *h-ter*, al secondo comma dell'art. 1 in commento, inserisce addirittura un nuovo titolo, il titolo *V-bis*. Qui ci occupiamo di definizioni, ma, per così dire, mi prude la penna dalla voglia d'intervenire in materia di rapporti fra istituti di moneta elettronica e banca. Lo faremo brevissimamente a suo tempo. Per ora mi limito a dire che, sulla scorta del dettato comunitario, l'istituto di moneta elettronica è un ente (*rectius*: un'impresa), diverso dalla banca, che emette moneta elettronica (*h-bis*), intendendosi per moneta elettronica (*h-ter*) un valore monetario su supporto elettronico rappresentato da un credito nei confronti dell'emittente, accettato come mezzo di pagamento da soggetti diversi dall'emittente medesimo, ed emesso previa ricezione di fondi (ovviamente sempre da parte dell'emittente) in misura non inferiore al valore monetario dell'emissione. Sembra abbastanza chiaro che la funzione monetaria (ma si tratta di vera e propria funzione monetaria, come la conosciamo?), quando assume la configurazione ora detta, integra un'attività d'impresa, attività il cui svolgimento vale di per sé a qualificare come imprenditore chi la pone in essere. È ben chiaro, però, che l'istituto di moneta elettronica, come del resto specifica l'art. 114-*bis* introdotto nel Tub, non gode di alcuna riserva, perché anche le banche possono “emettere” moneta, anche, ovviamente, sotto forma di moneta elettronica. Su questo terreno, dunque, banche ed imprese diverse dalle banche, ossia gli istituti in discorso, sono in competizione. Sin qui *nulla quaestio*, salvo problemi di vigilanza, forse e soprattutto in punto di riciclaggio del denaro sporco. È anche vero che la “funzione monetaria” svolta dai nuovi istituti non è quella tradizionale di creazione di moneta tramite mobilitazione di risparmio svolta dalle banche: l'emissione di moneta elettronica, vale la pena di ribadirlo, è strettamente connessa alla ricezione di fondi per uno stesso valore. Niente “magia del credito”,

⁷⁶¹ Se non quello generale, di cui avremo modo di dire più avanti, connesso all'ambiguità e all'ipocrisia del rapporto Cicc-Banca d'Italia.

dunque. Almeno in apparenza. Una semplice sostituzione che incide sulla forma ed è neutrale rispetto alla sostanza? Forse sì, se è giusto l'innesto di un co. 2-bis all'art. 11 Tub, comma che sana la contraddizione fra la regola generale secondo la quale la raccolta di risparmio fra il pubblico è vietata ai soggetti diversi dalle banche e il fatto che gli istituti di moneta elettronica sono, appunto, diversi dalle banche, disponendo (forse in maniera pilatesca) che *«non costituisce raccolta di risparmio fra il pubblico la ricezione di fondi connessi con l'emissione di moneta elettronica»*.

La lettera h-quater) è posta a definizione delle «partecipazioni». Per partecipazioni s'intendono *«le azioni, le quote e gli altri strumenti finanziari che attribuiscono diritti amministrativi o comunque i diritti previsti dall'articolo 2351, ultimo comma, del codice civile»*. La lettera h-quinquies) si occupava di definire le cosiddette partecipazioni rilevanti (che venivano definite come quelle *«partecipazioni che comport[avano] il controllo delle società e le partecipazioni individuate dalla Banca d'Italia in conformità alle deliberazioni del Ccir, con riguardo alle diverse fattispecie disciplinate»*): dopo essere stata aggiunta nel 2003-2004 con la riforma societaria, la lettera è stata successivamente soppressa dal d.lgs. 21/2010 di attuazione della dir. 2007/44/CE in materia di partecipazioni nel settore finanziario. Su questo argomento vedremo di dire qualcosa in seguito.

Le lettere da h-sexies) e h-octies) trattano di «istituti di pagamento», cioè a dire delle imprese, diverse dalle banche e dagli istituti di moneta elettronica, autorizzate a prestare i servizi di pagamento di cui alla lettera f), n. 4) della norma in commento. Per «istituti di pagamento comunitari» si intendono gli istituti di pagamento aventi sede legale e amministrazione centrale in uno stesso Stato comunitario diverso dall'Italia. Per «succursale di un istituto di pagamento», s'intende una sede che costituisce parte, sprovvista di personalità giuridica, di un istituto di pagamento e che effettua direttamente, in tutto o in parte, l'attività dell'istituto di pagamento. Queste lettere sono state aggiunte nel gennaio 2010⁷⁶².

In precedenza erano stati aggiunti ulteriori commi: il 3-bis e il 3-ter⁷⁶³, tesi a precisare, in sintonia con la riforma del diritto societario, che (dopo un cautelativo "Se non diversamente disposto") le norme del Tub che fanno riferimento al consiglio di amministrazione, all'organo amministrativo e agli amministratori si applicano anche al consiglio di gestione ed ai suoi componenti e che quelle che fanno riferimento al collegio sindacale, ai sindaci ed all'organo che svolge la funzione di controllo si applicano anche al consiglio di sorveglianza ed al comitato per il controllo sulla gestione e ai loro componenti. Anche queste sono novità di rilievo, sulle quali ci intratteremo forse più avanti.

⁷⁶² Con d.lgs. 11/2010.

⁷⁶³ Del co. 3 abbiamo già parlato, piano piano e disordinatamente può anche darsi che riesca a darvi conto dell'intero articolo. Le vie del Signore sono infinite.

Per ora, tiriamo le fila di quanto siamo andati sin qui dicendo, domandandoci se si possa concordare con chi, sottolineata la vacuità della prima parte della norma, ritiene che la seconda parte sia invece anche giuridicamente utile, anche se – avverte l'autore⁷⁶⁴ – «Neanch'essa, salvo che per un caso, contiene definizioni in senso proprio, ma piuttosto delle indicazioni di qualità o di caratteri giuridici posseduti da alcuni istituti giuridicamente già altrove definiti [...]. Malgrado tutte queste osservazioni un testo quale quello dell'art. 1 una propria utilità sempre la conserva. Si tenga presente infatti che una legge bancaria non è destinata a circolare solo fra giuristi: ha un suo pubblico di applicatori diretti, costituito anche da uomini di banca, di società finanziarie, di imprenditori. Può dunque accadere abbastanza facilmente che uno di costoro non sappia che cosa esprimano le sigle Uic e Isvap, o la locuzione Stato extracomunitario, o la locuzione *money broking*. Certamente poi, anche tra giuristi, non molti sanno quale sia il contenuto di attività ammesse al mutuo riconoscimento [...]. Quindi, in conclusione, ben vengano leggi che recano in apertura testi definitivi, se possibile in redazioni migliori di questa».

Se mi è permesso di dirlo, tutto sommato è un giudizio ancor troppo benevolo. *Nulla questio* sulla bontà delle intenzioni e, ovviamente, sul fatto che sono auspicabilissimi testi definitivi in apertura delle leggi. Ma nel caso di specie, siamo davanti ad uno scimmiettamento risibile, ad un “fare le nozze coi fichi secchi”, ad un “salvarsi l'anima” che – consentitemi di dirlo – suona quasi da beffa nei confronti di quell'utente semi-sprovveduto richiamato sopra. L'articolo qui commentato ricalca, peggiorandolo (perché scompare, ad esempio, la “definizione” di gruppo creditizio?), l'art. 1, d.lgs. 481/1992 che, nel dare attuazione alla dir. 1989/646/CEE, definitivamente scompaginava la legge bancaria degli anni Trenta, ponendosi in radice del Tub. Un peccato che in prima battuta, nel 1992, poteva essere considerato veniale, diventa un anno più tardi un peccato grave. Non mortale però: le leggi non sono scritte sulla pietra e forse ci sarà tempo per rimediare. È stato emanato il testo unico della finanza, perché escludere che in un futuro non troppo lontano l'intera materia bancaria-creditizia-finanziaria trovi una sua nuova ed organica sistemazione, se del caso anche attraverso l'unificazione dei testi unici?

48. *Le autorità creditizie: uno sguardo d'insieme*. In questo paragrafo ci occupiamo degli artt. da 2 a 9; le rubriche delle norme in commento sono le seguenti: «Comitato interministeriale per il credito e per il risparmio», «Ministro dell'Economia e delle Finanze», «Banca d'Italia», «finalità e destinatari della vigilanza», «rapporti con il diritto comunitario», «segreto d'ufficio e collaborazione tra autorità», «pubblicazione di provvedimenti», «reclamo al Cicr». Nel paragrafo sono richiamati inoltre i seguenti

⁷⁶⁴ M.S. Giannini.

articoli del Tub: 14 (autorizzazione all'attività bancaria) 53 (vigilanza regolamentare); 56 (modificazioni statutarie), 106 ss. (intermediari finanziari). I Concetti da tener presenti in maniera particolare riguardano: 1) il rapporto intercorrente fra le proposte della Banca d'Italia e le deliberazioni del Cidr e fra quest'ultime deliberazioni e le disposizioni della Banca d'Italia medesima⁷⁶⁵; 2) il concetto di derivazione comunitaria, invero un po' ambiguo di «sana e prudente gestione», concetto che troviamo più volte, alla stregua di punto di riferimento in varie norme del Tub⁷⁶⁶. Veniamo dunque alle autorità creditizie: Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio, Ministro del Tesoro (ora dell'Economia e delle Finanze), Banca d'Italia. Triarchia, o forse meglio diarchia⁷⁶⁷, stante il ruolo, alla fin dei conti marginale svolto dal Cidr nel periodo di vigenza della legge del 1936, rispetto alla diarchia Tesoro-Banca d'Italia, e stante la ormai chiara inutilità di questo organismo. L'art. 2 è quello che riguarda il Cidr. Quali sono le differenze essenziali rispetto al 1947? Ve le elenco: 1) si restringe la competenza del Comitato; 2) muta la sua composizione; 3) il presidente del Comitato può invitare altri ministri a partecipare alle singole riunioni; 4) si stabiliscono i *quorum* per la validità delle riunioni e delle delibere; 5) viene detto *apertis verbis* che il direttore generale del Tesoro svolge funzioni di segretario del Comitato⁷⁶⁸; 6) si recupera una norma del 1936, che non compare nel decreto n. 691 del 1947, circa il fatto che il comitato determina le norme concernenti la propria organizzazione e il proprio funzionamento⁷⁶⁹. Al di là del rebus dell'alta vigilanza, sulla quale dirò in breve nel prossimo paragrafo, credo sia opportuno soffermarsi sui punti *sub* 1) e *sub* 3).

Competenza del Cidr. Il Cidr è competente nelle materie del credito e della tutela del risparmio. Se confrontiamo con la legislazione previgente, il campo di dominio del Cidr si è ristretto; difatti nel 1947 si parla di tutela del risparmio, di esercizio della funzione creditizia e di materia valutaria. Le differenze fra vecchio e nuovo – sia quella qualitativa (desumibile al livello del lessico), sia quella quantitativa – sono di non ardua spiegazione. È facilmente comprensibile il fatto che dalla formulazione del 1947 «*esercizio della funzione creditizia*» si passi a quella odierna. L'espressione odierna, non solo è molto più «sobria» sul piano letterale, ma tiene conto della qualificazione imprenditoriale dell'attività bancaria⁷⁷⁰. Che poi, passando alla differenza quantitativa, fra le materie di competenza del Cidr non rientri più quella valutaria, è evento che trova piena giustificazione su due fronti: a) sul fronte della liberalizzazione valutaria portata ad effetto negli anni a cavallo fra questo e

⁷⁶⁵ Si tratta di un rapporto di circolarità, io parlo di «gatto che si morde la coda».

⁷⁶⁶ Io parlo di «stella cometa».

⁷⁶⁷ Così Sergio Ortino.

⁷⁶⁸ Come, tuttavia, è sempre stato.

⁷⁶⁹ Ma anche qui la novità non è di gran conto.

⁷⁷⁰ Per questa strada ci si ricollega all'art. 10.

lo scorso decennio; b) sul fronte più generale relativo all'ordinamento monetario europeo e alle funzioni in esso attribuite alla Bce. Detto in altri termini, l'ordinamento monetario europeo, nella misura in cui sottrae dalle competenze nazionali, perlomeno nelle travature essenziali, quelle attinenti alla moneta e alla politica monetaria, tanto più depotenziano – forse sarebbe meglio: “annullano” – quelle in materia valutaria; anzi si può dire che non ha più senso parlare di materia valutaria rispetto al singolo Stato membro dell'Unione; le faccende valutarie riguardano l'Unione e i Paesi extraeuropei – l'euro a petto delle altre valute – e sono, quindi, faccende dell'Unione.

Possibilità d'invitare alla riunioni del Cicr ministri che non ne fanno parte. Il presidente del Cicr, ossia il Ministro dell'Economia, «*può invitare altri ministri a intervenire a singole riunioni*». Abbiamo dunque la possibilità di un *enlargement ratio materiae*, il cui verificarsi è demandato alla scelta⁷⁷¹ del presidente del Comitato. Vediamo se e come questa previsione si raccordi alla normativa previgente. Il decreto n. 691 del 1947 non contiene una previsione del genere, delineando una configurazione tendenzialmente statica: «*Il Comitato è composto del Ministro per il Tesoro, che lo presiede, e dei Ministri...*». L'originaria legislazione del 1936, dopo aver stabilito che il Comitato dei Ministri era presieduto dal Duce e Capo del Governo, ne fissava la composizione, distinguendo però fra il nucleo dei ministri veri e propri (e stabili) componenti del Comitato ed un ministro⁷⁷², che partecipa alle riunioni «*quando debbono essere esaminati argomenti che interessano la competenza del suo Ministero*». Il meccanismo è tutto sommato simile, almeno per taluni aspetti; e per taluni aspetti questa vecchia norma “fascista” può tornare utile, alla stregua, diciamo così, di pietra di paragone. Che cosa significa nella norma del Tub «*ad intervenire*»? Perché non si usa come per il Governatore il verbo «*partecipare*»? Sono da intendersi come sinonimi? Quando interviene un ministro “invitato”, l'intervento comprende il diritto di voto? Molto probabilmente (anzi quasi sicuramente) no. Però, molto probabilmente la norma avrebbe meritato una formulazione più precisa⁷⁷³.

Andiamo avanti. Il Ministro dell'Economia (art. 3) e la Banca d'Italia (art. 4).

Il Ministro dell'Economia presiede il Cicr. Nulla di nuovo, come del resto nulla v'è di nuovo nel fatto che il Ministro possa assumere direttamente provvedimenti in via d'urgenza, come a suo tempo stabilito dalla legge del 1936. Per quel che concerne la Banca d'Italia, invece, conviene sottolineare le seguenti novità: 1) spetta

⁷⁷¹ Si tratta di una valutazione ampiamente discrezionale come si desume dal termine «*può*».

⁷⁷² Quello dell'Africa italiana.

⁷⁷³ Sono cose formali? È vero. Sono cose formali, certo; ma le garanzie non sono mai troppe quando si prevede un organismo a geometria variabile, la composizione del quale dipende dalla decisione di un ministro. Posti tutti questi dubbi, tuttavia la cosa è forse veramente formale, tenuto conto di quanto poco conti il Cicr (e ammesso che in futuro non ritorni a contare...).

alla Banca d'Italia il compito di formulare le proposte per le deliberazioni del Cidr; 2) la Banca d'Italia è tenuta a determinare e a rendere pubblici i principi e i criteri che informano l'attività di vigilanza e a rispettare le regole generali in materia di trasparenza del diritto amministrativo⁷⁷⁴; 3) la Banca d'Italia è tenuta a pubblicare una relazione annuale sull'attività di vigilanza posta in essere⁷⁷⁵.

Sofferamoci intanto sul punto *sub* 1). Leggiamo il primo comma dell'art. 4 in parallelo al primo comma dell'art. 53 in materia di vigilanza regolamentare: la prima norma dice quel che or ora abbiamo visto; la seconda recita: «*La Banca d'Italia in conformità delle deliberazioni del Cidr, emana disposizioni di carattere generale aventi ad oggetto...*». E allora? Allora la Banca d'Italia è tenuta ad attenersi alla deliberazioni del Cidr, deliberazioni che il Cidr assume su proposta della Banca d'Italia medesima. Un circolo vizioso che ha del grottesco. Un gatto che si morde la coda, ho detto, che fa trasparire un che di arrangiato, di poco convinto nel mantenimento in vita del Cidr⁷⁷⁶.

Anche le novità di cui ai punti 2) e 3) non vanno sottovalutate, per quanto a ben vedere non siano previsioni eclatanti; l'ingresso della trasparenza e della *accountability* nel *sancta sanctorum* della banca centrale è perlomeno un segnale di un inizio di cammino su questo sentiero, che è un sentiero, non lo si può negare, completamente diverso da quello battuto nella vigenza della legge del 1936. C'è semmai un discorso critico da fare sul punto *sub* 2), relativo al secondo e al terzo comma del citato art. 4. Come detto sopra, si stabilisce che la Banca d'Italia deve determinare e rendere pubblici principi e criteri dell'attività di vigilanza, deve stabilire i termini per provvedere, individuare il responsabile del procedimento, indicare i motivi delle decisioni. Il richiamo, sin qui implicito, agli istituti della l. 241/1990 è palese. Stranamente però (seconda parte del terzo comma) si legge: «*si applicano in quanto compatibili le disposizioni della legge*» n. 241. Va notata l'incongruenza, se non addirittura l'improponibilità, di questa norma, dato che, come stabilisce un articolo della legge n. 241 richiamata, le disposizioni in essa contenute costituiscono «*principi generali dell'ordinamento giuridico*», *ergo* principi comunque inderogabili. Questo per dire che l'amministrazione del credito non costituisce repubblica a sé; il rapporto amministrazione-cittadino non può che restare regolato dalla legge sulla trasparenza amministrativa anche quando il "cittadino" assuma veste di ente creditizio.

⁷⁷⁴ C'è un richiamo esplicito alla disciplina della materia, vale a dire alla l. 241/1990, recante «*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*».

⁷⁷⁵ In aggiunta alla pubblicazione del "Bollettino vigilanza", nonché alla pubblicazione dei propri provvedimenti a carattere generale in Gazzetta Ufficiale, dove debbono comparire anche le deliberazioni del Cidr e i provvedimenti a carattere generale del Ministro dell'Economia (art. 8).

⁷⁷⁶ Ma questa è una delle mie tante fissazioni che riprenderemo nel prossimo paragrafo.

Anche gli artt. 5 e 6 si muovono nel senso di precisare, entro certi confini, i limiti di azione delle autorità di vigilanza (Cicr-Ministro dell'Economia-Banca d'Italia). La prima norma concerne la finalità e i destinatari della vigilanza. Come dire, quali sono i cittadini dell'ordinamento? E perché, per quali fini, sono sottoposti a vigilanza? I cittadini dell'ordinamento sono di cinque specie: a) le banche; b) i gruppi bancari; c) gli intermediari finanziari⁷⁷⁷; d) gli istituti di moneta elettronica⁷⁷⁸; e) gli istituti di pagamento⁷⁷⁹.

Le finalità della vigilanza sono esplicitate come segue: «*le autorità di vigilanza esercitano i poteri di vigilanza [...], avendo riguardo alla sana e prudente gestione dei soggetti vigilati, alla stabilità complessiva, all'efficienza e alla competitività del sistema finanziario nonché all'osservanza delle disposizioni in materia creditizia*». Si tratta di una norma generale e di principio, che trova evidente radice nel principio secondo il quale⁷⁸⁰ l'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge, e che merita qualche parola di commento. Sulla finalizzazione, la maggior parte dei commentatori tende a distinguere, ovviamente con impostazioni diverse e con argomentazioni più o meno convincenti e ben strutturate, fra obiettivi ultimi dell'azione di vigilanza – tutela della stabilità, efficienza, competitività e del sistema finanziario – ed obiettivi intermedi o strumentali incardinati sul concetto di “sana e prudente gestione dei soggetti vigilati”. È, a mio parere, una distinzione artificiosa e poco condivisibile. La norma riguarda rapporti intersoggettivi: da un lato, abbiamo gli organi di vigilanza; dall'altro, abbiamo i soggetti vigilati. Ciò significa, è persino superfluo notarlo, che l'azione di vigilanza ha colpito nel segno quando i comportamenti dei soggetti vigilati rispondono a determinati canoni da intendersi come articolazione del concetto, invero un po' ambiguo, di “sana e prudente gestione”. L'aspetto macroeconomico del buon funzionamento del sistema, caratterizzato dalla compresenza dei tre pilastri della stabilità, dell'efficienza e della competitività⁷⁸¹ non è alla fin dei conti separabile dall'aspetto microeconomico della sana e prudente gestione, in quanto, evidentemente il buon funzionamento del sistema dipende dal buon funzionamento dei soggetti di cui esso si compone. Quindi, la sana e prudente gestione non è lo strumento, o l'obiettivo intermedio, per raggiungere l'obiettivo finale del buon funzionamento del sistema, bensì rappresenta essa stessa il buon funzionamento del sistema che altro non può essere se non la sommatoria di singoli buoni funzionamenti.

⁷⁷⁷ I soggetti operanti nel settore finanziario di cui agli artt. 106 ss., cui già abbiamo accennato.

⁷⁷⁸ Di cui al titolo V-bis, artt. 114-bis ss., inserito, come già abbiamo accennato, nel 2002.

⁷⁷⁹ Di cui al titolo V-ter, artt. 114-sexies ss., inserito con d.lgs. 11/2010.

⁷⁸⁰ Cfr. art. 1, l. 241/1990.

⁷⁸¹ Lo stacco rispetto alla sopravvalutazione del *trade off* stabilità-efficienza propria della legge del 1936 è evidente.

Dicevo dianzi che il concetto di “sana e prudente gestione” è un concetto un po’ ambiguo. Vediamo perché. Trattasi di una formula di derivazione comunitaria che troviamo nella seconda direttiva comunitaria (la dir. 1989/646/CEE); l’art. 4 di questa direttiva, rubricato *«armonizzazione delle condizioni di autorizzazione»*, recita: *«Le autorità competenti rifiutano l’autorizzazione se, per tener conto della necessità di garantire una gestione sana e prudente dell’ente creditizio, esse non sono soddisfatte della qualità [degli] azionisti o soci»* dell’ente creditizio medesimo. Il legislatore del Tub ha fatto proprio questo concetto disancorandolo però dal legame con la qualità dei soci, quindi generalizzandolo alla stregua diciamo così di “stella cometa” della vigilanza bancaria, e spalmandolo su tutto il Tub. Si parla di sana e prudente gestione non solo all’art. 5, ma anche, fra l’altro, all’art. 14 in materia di autorizzazione all’attività bancaria⁷⁸², all’art. 56 sulle modificazioni statutarie⁷⁸³. Conviene domandarsi se questa generalizzazione di un concetto sorto con finalità specifiche e limitate possa reintrodurre o meno un elemento di discrezionalità e se specificamente riguardo all’autorizzazione di cui all’art. 14 possa rappresentare un canale di riaffermazione oggettiva del criterio delle “condizioni economiche del mercato” escluso come ben sappiamo dalla prima direttiva di coordinamento (la dir. 1977/780/CEE). In effetti, se proprio vogliamo considerare tutte le possibilità (*l’id quod plerumque accidit*), non è difficile capire che la sana e prudente gestione non può essere intesa alla stregua di requisito oggettivo, dati i legami che necessariamente connettono l’attività di una soggetto con quella degli altri e l’attività di tutti i soggetti con quella del mercato; un soggetto qualsiasi, la banca X, sarà sano e prudente in un certo modo se il mercato è in un certo modo e, viceversa, sarà sano e prudente in un altro modo se il mercato è in un altro modo. Facciamo un esempio idiota, ma che rende l’idea. Se io cammino in equilibrio sulla cattedra, potrete pensare che io sia scemo, ma non che non sia sano, malattie mentali a parte, e prudente. Se perdo l’equilibrio non rischio niente. Altro è il discorso se invece cammino in bilico sul davanzale della finestra dell’aula. Cambia la situazione e quindi cambia anche il parametro di valutazione della mia prudenza. Tutto ciò posto – dato che, anche nel Tub come nella legislazione previgente, molto dipende dal modo di attuazione delle norme – sarebbe forse stato preferibile far un uso più prudente del concetto di sana e prudente gestione.

La seconda norma richiamata sopra, vale a dire l’art. 6, concerne i rapporti con il diritto comunitario. Qui siamo davanti ad un classico caso in cui, proprio perché molto ci sarebbe da osservare, ce la caviamo con due battute, parafrasando

⁷⁸² *«La Banca d’Italia nega l’autorizzazione quando dalla verifica delle condizioni indicate [dalla norma stessa] non risulti garantita la sana e prudente gestione».*

⁷⁸³ *«La Banca d’Italia accerta che le modificazioni degli statuti delle banche non contrastino con una sana e prudente gestione».*

la norma. Le autorità creditizie italiane non sono libere di agire, fare e disfare a loro piacimento; non sono insomma sciolte dall'obbligo di osservare le leggi; non lo sono ovviamente rispetto alle leggi nazionali, ma non lo sono altrettanto ovviamente rispetto alla produzione normativa dell'Unione Europea. Le autorità quindi esercitano i loro poteri in armonia⁷⁸⁴ con le disposizioni europee intese *at large* e, quindi, fin qui la loro autonomia subisce limiti soprattutto di coordinamento, ma sono anche tenute ad applicare i regolamenti e le decisioni⁷⁸⁵ e devono provvedere in merito alle raccomandazioni in materia finanziaria e creditizia⁷⁸⁶. Facciamo un esempio, che forse vi rende l'idea. All'esame generalmente viene posta la seguente domanda-trabocchetto: chi fissa l'ammontare minimo del capitale versato, richiesto per l'autorizzazione dell'attività bancaria? Lo studente, prontissimo, risponde: ai sensi dell'art. 14, co. 1, lett. b), lo fissa la Banca d'Italia. E in effetti nella norma richiamata si legge che «*il capitale versato [deve essere] di ammontare non inferiore a quello determinato dalla Banca d'Italia*». Lo studente ha perfettamente ragione? Ha ragione, sì, ma non perfettamente. Bisognerebbe saper tener conto di altre norme quando si legge una norma. E allora alla luce del “combinato disposto” dell'art. 6 (rapporti con il diritto comunitario) e dell'art. 14 (autorizzazione all'attività bancaria) la risposta esatta è la seguente. Nell'art. 14, si fa riferimento alla Banca d'Italia, ma, tenuto conto del principio del “mutuo riconoscimento” delle autorizzazioni, è evidente che il minimo di capitale deve essere fissato allo stesso livello in tutta l'Unione, cosicché, in ultima analisi, la Banca d'Italia non può che far da portavoce delle decisioni assunte in sede comunitaria.

Per chiudere su questo primo titolo del Tub⁷⁸⁷ resta da dire qualcosa sull'art. 7, dedicato al segreto d'ufficio e alla collaborazione tra autorità, e sull'art. 9, dedicato al reclamo al Cibr. L'art. 7 pone il principio del segreto d'ufficio anche nei confronti delle pubbliche amministrazioni; i dipendenti della Banca d'Italia sono vincolati a detto segreto nell'esercizio delle funzioni di vigilanza. Niente di nuovo, dato che la norma in discorso altro non fa se non ricalcare, certamente rivisitandolo, un articolo della legge del 1936. La novità riguarda invece la collaborazione. Collaborazione che, detto molto in sintesi, si svolge fra la Banca d'Italia, la Consob, la Covip, l'Isvap, ecc., per un verso, e fra la Banca d'Italia e le autorità dei Paesi comunitari e, nell'ambito di rapporti di collaborazione, extracomunitari, per altro verso. L'art 9 prevede il reclamo al Cibr contro i provvedimenti adottati dalla Banca d'Italia; il Cibr decide sul reclamo «*previa consultazione delle associazioni di categoria dei soggetti sottoposti a vigilanza, nel caso in cui la decisione comporti la risoluzione di questioni*

⁷⁸⁴ Formula sulla quale ci sarebbe parecchio da ragionare: in consonanza, in concordia.

⁷⁸⁵ Nel caso dei regolamenti e delle decisioni l'autonomia si riduce, fin forse a sparire.

⁷⁸⁶ Nel caso delle raccomandazioni vi è, invece, un recupero di autonomia.

⁷⁸⁷ Salvo il ragionamento sul Cibr che svolgo nel paragrafo successivo.

d'interesse generale per la categoria». In primo luogo, viene da chiedersi: che cosa s'intende per categorie di enti creditizi? La domanda, com'è ben comprensibile, non è del tutto oziosa, vista la compattazione di tutte le imprese, salvo il caso delle banche cooperative, nella scatola unica delle "banche". Si potrebbe anche ritenere, come mi sembra che qualche primo commentatore abbia fatto, che il termine "categorie" debba essere inteso in maniera diversa da quella tradizionale. Nulla vieta è vero, stante la libertà di associazione costituzionalmente garantita, che gli enti creditizi si organizzino in nuove categorie cementate sul filo della contiguità di interessi da salvaguardare; tuttavia, mi sembra che la norma in discorso non sia del tutto adatta a "rivestire" un interesse di natura latamente sindacale. In secondo luogo, e a parte quanto sin qui osservato, non v'è chi non senta il sapore neo-corporativo della norma⁷⁸⁸. In terzo ed ultimo luogo, il Cidr non è organo adatto ad amministrare giustizia; questo, direi, per sua intrinseca costituzione, rappresentando, come tutti i comitati interministeriali, un frammento dell'esecutivo.

49. (segue): *Il Cidr? Un organismo inutile (e forse anche pericoloso)*. Il paragrafo è dedicato ad una digressione di una certa importanza, leggete con attenzione, *please*. Nel paragrafo sono richiamati i seguenti articoli del Tub: 53 (vigilanza regolamentare), 120 (anatocismo: produzione di interessi su interessi), 122-123 (in materia di credito al consumo), 127 (in materia di trasparenza). I punti di maggior rilievo del paragrafo sono il concetto di «alta vigilanza» e la natura giuridica del Comitato. Sebbene il vento sembri spirare nel senso del recupero del ruolo del Cidr, io nuoto contro corrente, convinto come sono della non meritevolezza di una scelta del genere. Di inutilità del Cidr, ha parlato a caldo Fabio Merusi, commentando il Tub proprio nei giorni della sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale sulle pagine di *Italia Oggi*⁷⁸⁹. È un punto che mi sta molto a cuore, perché è un punto "nero" della nuova legislazione bancaria; uno dei pochi – non esageriamo, dei non troppi – difetti di questa legislazione. Che spicca e dà fastidio, dice Merusi (cito a memoria), «come uno squallido cappotto anni Trenta di terital o di qualche altra fibra autarchica indosso ad una signora giovane e bella». La mia critica al Cidr non si basa su dati riferibili alla vecchia questione della contrapposizione fra "politica" e "tecnica". Che questa contrapposizione sia ineliminabile nei fatti, oramai lo sappiamo; sappiamo anche che non si tratta sempre e necessariamente di una contrapposizione di segno negativo. Badate bene, non vorrei essere frainteso, perché la materia è

⁷⁸⁸ Quasi un voler evocare il fantasma del "Comitato tecnico corporativo del credito", espresso dalla Corporazione della previdenza e del credito, che nel sistema del 1936 ha, come a suo tempo si è osservato, (teoriche) funzioni consultive in ordine all'approvazione degli statuti, alla chiusura di sedi o filiali di imprese bancarie, alle fusioni ed incorporazioni, nonché ad eventuali, successive norme di attuazione della legge bancaria.

⁷⁸⁹ Nelle quali appariva anche un mio "pezzo" a commento dell'art. 14 in tema di autorizzazione.

scivolosa ed facile essere fraintesi: non è certo mia intenzione eliminare la “politica”, rovesciando poteri e responsabilità sulle sedi tecniche, non fosse altro perché questi sedi non sono – e non possono essere, se non nel Regno di Utopia o di Acchiappacitrulli – sedi solo tecniche. Questo discorso lo abbiamo fatto oramai tante volte, e non c’è bisogno di ripeterlo. È oramai consuetudine dire che è maturata una visione del credito più laica di quella di qualche tempo fa. Forse si pecca di ottimismo. Prendiamo in considerazione una sentenza della Corte costituzionale del 1995; siamo nel pieno vigore del Tub; la materia del contendere non c’interessa; il Ministero del Tesoro parla di «complesso apparato politico-amministrativo (Cicr-Ministero del Tesoro-Banca d’Italia) [...] titolare di poteri d’indirizzo e di vigilanza» facendo rientrare codesto apparato, così come si incastra una tessera di mosaico, fra «lo Stato e i suoi organi». Questa visione, autorevole perché viene alla pancia della balena, è tutto all’infuori che laica e sa di naftalina perlomeno quanto il cappotto di terital citato dianzi o le tasche di Eta Beta. Si dice: ma perché abolire il Cicr? Il Cicr non è un organo politico, è un organo amministrativo benché a composizione politica. Su questo punto consente la stragrande maggioranza della dottrina. Mi guardo bene dal dissentire. Chi sono io, per farlo? Però Gustavo Minervini parla di «finezza giuridica che tradisce la sostanza delle cose». Ed allora, voglio sottolineare soltanto il fatto che, a parer mio, l’inutilità del Cicr non dipende tanto dalla sua natura giuridica (politica, amministrativa o “mista”, ammesso che una fattispecie del genere sia proponibile), ma riguarda la sua stessa esistenza. Il punto è: dove sta la ragione che ne giustifica l’esistenza? Delle due l’una: se, ponendo l’accento sulla sua composizione, si qualifica il Cicr come organismo politico risulta d’immediata evidenza la sua distonia rispetto alla *ratio* dell’ordinamento del mercato del credito; se, viceversa, ponendo l’accento sulle sue funzioni, sui compiti che in concreto gli sono attribuiti dal legislatore, risulta d’immediata evidenza la sua inutilità. Se qualcuno mi dimostra che il Cicr svolge compiti che, per loro natura, non possono essere affidati – o è opportuno che non siano affidati – alla Banca d’Italia o al Ministro dell’Economia, posso cambiare idea. *En attendant Godot*, resto fermo nella mia convinzione. Ovviamente corrono non poche differenze fra il Cicr odierno, quello del 1947 e il Comitato dei Ministri del 1936, ma in ogni modo sia nel caso in cui si opti per la natura politica sia nel caso contrario (sia, anche, nell’ipotesi intermedia, meramente descrittiva, che si tratti di organismo amministrativo a composizione politica), siamo comunque dinanzi ad uno *zombie*: un organismo inutile e/o pericoloso che, per un verso, testimonia una certa timidezza del legislatore del 1993 nel far tesoro dell’insegnamento comunitario e, per altro verso, inquina l’impianto del Tub di una fastidiosa venatura di cripto-interventismo.

Si dirà che, sino ad ora, mi sono prevalentemente o totalmente limitato a dichiarazioni apodittiche. L’inutilità del Cicr può essere dimostrata da diversi punti di vista, connessi a problemi di diritto interno e a problemi di diritto comunitario.

Ne evoco taluni. In primo luogo, e per quel che concerne il diritto interno, appare paradossale che proprio la Banca d'Italia, che nella sostanza rappresenta il prototipo delle "autorità indipendenti", non riesca, come invece è successo per la Consob (sorta nel 1974 come "organo dello Stato") ad affrancarsi anche sul piano della forma da un rapporto che – lo abbiamo visto in precedenza – non è certamente qualificabile alla stregua della gerarchia o, comunque, di sottoposizione, ma che, tuttavia, non è paritario. Si dirà che si tratta, appunto, di forma e non di sostanza; si tirerà in ballo il rapporto kafkiano fra potere di proposta della Banca d'Italia rispetto alle deliberazioni del Cidr e necessità per la stessa di conformarsi alle deliberazioni medesime; ci si riferirà al rafforzamento del Ministro dell'Economia ecc. ecc. Tutto vero, ma tutto ciò non serve, alla fine dei conti, a giustificare la permanenza in vita del Comitato.

Un secondo motivo, sempre di diritto interno, trova radice nella distonia del modello della vigilanza bancaria rispetto a quelli della vigilanza sulle imprese finanziarie o su intermediari di altro genere; distonia tanto più grave se si tiene conto che il testo unico della finanza del 1998 ha la stessa origine (comunitaria) del Tub. Prima della tragedia delle *twin towers*, ho scritto che si tratta di due edifici gemelli; dirlo ora è di pessimo gusto, ma è così. Due edifici gemelli che, d'altronde, hanno anche alcune "zone" in comune. Forse è opportuno chiedersi se la presenza del Cidr possa essere un (o in ogni modo, in taluni casi, possa trasformarsi in un) intralcio – o quantomeno in un appesantimento – ai necessari nessi di collaborazione fra autorità diverse, rallentando il processo di coordinamento⁷⁹⁰ in materia di finanza. Insomma, già sul piano del diritto interno, alla domanda perché continua ad esistere il Cidr non trovo altra risposta se non quella della forza d'inerzia: c'è perché c'era.

C'è poi l'altra faccia della luna, la faccia europea; che, si badi bene, è una faccia anche nostra. C'è la faccia comunitaria di questi e di altri aspetti: in particolare, la dottrina si è chiesta se la presenza del Cidr non comporti detrimento dell'autonomia e dell'indipendenza della banca centrale richiesta dal Trattato di Maastricht. Comunque sia, in linea generale è proprio la considerazione del quadro comunitario e della banca centrale europea che lascia presupporre (sperare) – nella prospettiva dell'impianto di un sistema di "eurovigilanza" – che il Cidr avrà, dopotutto, vita breve. Se sarà così, *requiescat in pace*. Ma sarà così? Invero, sembra spirare un vento di recupero che non fa sperare per niente bene.

Torniamo per concludere alla natura giuridica del Comitato e diamo per scontato che si tratti di un organo (amministrativo) di vigilanza. Alta vigilanza? Fabio Merusi ha notato che la vigilanza non è né alta né bassa; questa formula criptica che a

⁷⁹⁰ Indotto anche dall'ampliamento dell'attività delle banche di cui al terzo comma dell'art. 10.

suo tempo testimonia di come il 1947 si allontani dal 1936 di appena un decennio, oggi a dir poco appare paradossale. Non è certo alta vigilanza, tanto per citare un paio di esempi scelti casualmente nel mucchio⁷⁹¹, il compito di stabilire le modalità del tasso annuo effettivo globale (Taeg) nel credito al consumo⁷⁹² o di stabilire i casi in cui il Taeg medesimo possa essere indicato mediante un esempio tipico⁷⁹³. Errare è umano e perseverare è diabolico: il d.lgs. 342/1999, che contiene un congruo numero di modifiche al Tub (che forse vanno al di là della ordinaria manutenzione), intervenendo in materia di anatocismo, attribuisce al Cidr il compito di stabilire «*modalità e criteri per la produzione degli interessi sugli interessi*»⁷⁹⁴. Il decreto citato modifica, poi, l'art. 127 Tub: «*Le deliberazioni di competenza del Cidr previste nel presente titolo* (ossia titolo VI, dedicato alla trasparenza delle condizioni contrattuali) *sono assunte su proposta della Banca d'Italia*». Anche in questa materia, si torna alla regola generale del gatto che si morde la coda, ma la *ratio* iper-ipocrita della norma appare evidente: senza l'*input* della Banca d'Italia, il Cidr resterebbe immobile.

Chiudiamo con una domanda. Vale la pena di mantenere in piedi un “vigilante alto” che, se qualcuno gli carica la molla, s'intrufola in questioni squisitamente tecniche, ma che potrebbe (mai dire mai) essere soggetto a pericolosi ritorni di fiamma? Vale la pena di mantenere in vita questa sorta di *golem*⁷⁹⁵?

50. Veniamo ora alla nozione di attività bancaria e di raccolta del risparmio e alle obbligazioni e titoli di deposito emessi dalle banche (artt. 10-12). Nel paragrafo sono anche richiamati i seguenti articoli del Tub: 1 (definizioni), 13 (albo), 106 ss. (intermediari finanziari), 130 (abusiva attività di raccolta del risparmio), 131 (abusiva attività bancaria), 132 (abusiva attività finanziaria), 133 (abuso di denominazione bancaria), 146 (vigilanza sui sistemi di pagamento). I punti di maggior rilievo del paragrafo riguardano la differenza fra “attività bancaria” e “attività delle banche” (art. 10, commi 1 e 3) e il discrimine fra banche e non-banche, individuato nella raccolta a vista e nella raccolta collegata all'emissione o alla gestione di mezzi di pagamento a spendibilità generalizzata (art. 11, co. 5).

Abbiamo più volte evocato l'art. 10 sin dalle primissime pagine. È una norma di grande importanza, una delle norme che fanno da baricentro al Tub. Una pietra d'angolo. Dobbiamo soffermarci quindi abbastanza a lungo su questo argomento; in parte, sarà un ripetere, un tirare le fila delle cose sparse che già abbiamo detto. *All*

⁷⁹¹ Ci si può sbizzarrire a trovare altri esempi di vigilanza certamente non alta.

⁷⁹² Cfr. art. 122.

⁷⁹³ Cfr. art. 123.

⁷⁹⁴ Cfr. art. 120.

⁷⁹⁵ Secondo una leggenda ebraica dell'Europa orientale, il *golem* è un automa di argilla ritenuto capace di difendere il popolo ebreo dalle persecuzioni, che sarebbe stato creato a Praga nel 1580 dal rabbino cabalista Löw.

banking is a service: la banca contemporanea è un'impresa fornitrice di servizi. Su quest'assunto, la dottrina è concorde; già dalla metà degli anni Ottanta, la dottrina, sia giuridica sia soprattutto economica, si guarda bene dal sottovalutare l'importanza dei servizi, area del resto già allora in manifesta e progressiva espansione. Sul fronte dell'analisi giuridica, tuttavia, pur non disconoscendosene il contributo alla formazione del reddito, s'indugia, invischiati in una sorta di ballo del mattone, a ragionare sulla contrapposizione tra tipico, operazioni e contratti, ed atipico. In questo contesto di ricerca⁷⁹⁶, il *focus* è quello dell'individuazione di un discrimine, o comunque di una serie di indici, che permetta di isolare i servizi all'interno della vasta congerie di operazioni (contratti e atti) per il cui tramite l'attività bancaria si dipana. Già all'epoca, appare chiara la difficoltà di trovare uno spartiacque siffatto. Ciò per vari motivi, fra i quali quelli legati alla mancata individuazione, sul piano normativo e su quello statutario, della categoria dei servizi e di quelli connessi alla definizione propria di attività bancaria, ricavabile esclusivamente⁷⁹⁷ dalla legislazione speciale, *id est* dalla legge bancaria del 1936. La dottrina, anche la più accorta, finisce per gettare la spugna, facendo coincidere, sinceramente in maniera semplicistica, l'attività bancaria propria con il collegamento teleologico tra la raccolta del risparmio e l'erogazione del credito. In parallelo, tutto ciò che non rientra nell'intermediazione creditizia in senso stretto è relegato ad un ruolo ancillare: i servizi sono qualificati come operazioni collaterali o accessorie. Definizione chiaramente pilatesca.

Se questa linea di ragionamento può trovare giustificazione rispetto a talune operazioni, come ad esempio quella delle cassette di sicurezza, essa risulta tuttavia gracile, sia rispetto all'emersione di nuovi servizi – come ad esempio il *leasing*, la cui anima creditizia è incontrovertibile – sia davanti alla posizione centrale da sempre assunta dai servizi di cassa e di pagamento incardinati sul conto corrente bancario. Già alla metà degli anni Ottanta (del secolo scorso), quando anche nel nostro Paese è in atto una metamorfosi profonda del modo di essere dell'impresa bancaria⁷⁹⁸, c'era motivo di ripensare *funditus* l'essenza stessa della banca, magari facendo tesoro di qualche antica intuizione, come quella di Antonio De Viti De Marco⁷⁹⁹ che già alla fine dell'Ottocento propone una distinzione fra banche ed istituti di credito, invero molto criticata dalla dottrina dell'epoca, economica e giuridica. Secondo questo autore, «la moneta e quindi la presenza di un pagante e di un pagato sono le premesse necessarie e sufficienti della banca, senza che il

⁷⁹⁶ Che rappresenta il precipitato della *querelle* se sia la banca a riflettere se stessa sui contratti posti in essere e a qualificarli alla stregua di bancari o se, viceversa, sia la natura intrinseca ai contratti medesimi a fare dell'impresa che li pone in essere una banca.

⁷⁹⁷ Perché sul punto l'apporto del codice civile è sostanzialmente nullo.

⁷⁹⁸ È chiaro ad esempio come il futuro dei pagamenti sia nell'elettronica.

⁷⁹⁹ 1858-1943, politico e professore universitario, dimessosi dall'insegnamento nel 1931, evitando, così, di prestare giuramento al fascismo.

credito sia un elemento teoricamente essenziale o storicamente permanente del fenomeno. Invece, l'esistenza di capitali disponibili e la presenza di un mutuante e di un mutuatario sono le premesse necessarie e sufficienti degli istituti di credito». Un'asserzione dal sapore fortemente profetico.

Oggi è evidente il ruolo del sistema dei pagamenti, come circuito a sé e meritevole d'apposita tutela giuridica. Rispetto a questa questione, si veda l'art. 146 Tub, che affida alla Banca d'Italia, dandole la possibilità di emanare disposizioni in materia, il compito di promuovere il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento. La disciplina dei pagamenti rappresenta uno spezzone nient'affatto marginale della *regulation* complessiva dell'universo bancario-finanziario, e nello stesso tempo il pagamento riacquista con forza la primigenia natura di cordone ombelicale fra banca e cliente, coniugando sia il *novum* che la radice profonda e tradizionale di uno specifico paradigma d'impresa. Tant'è vero che un'apposita direttiva comunitaria ha equiparato, in punto di vigilanza prudenziale, gli istituti di moneta elettronica agli enti creditizi⁸⁰⁰.

Ma anche alla metà degli anni Ottanta vi sono numerosi indici premonitori di scenari, futuribili sì ma già in parte realizzati. È chiaro, anzitutto, che l'intermediazione propria e tradizionale – il collegamento raccolta-impieghi – mano a mano scema d'importanza nei conti economici bancari, avviandosi a perdere la connotazione originaria d'attività esclusiva delle banche. In un complicato intreccio causa-effetto, aumenta l'area dei servizi e, sotto la sferza della disintermediazione, se ne moltiplicano ed innovano le fattispecie. La finanziarizzazione dell'economia, l'unificazione dei mercati, le occasioni poste dal progresso informatico alla stregua di proposta che non è dato rifiutare mettono poi in primo piano, vale ripeterlo, la funzione d'intermediazione nei pagamenti. Cosicché, tornando alla partizione del De Viti De Marco, la banca stessa, nella sua vera consistenza storica, pare pronta a liberarsi della veste dell'istituto di credito, indossata – soprattutto nei Paesi arrivati in ritardo allo sviluppo, come nel caso italiano – già dall'epoca della rivoluzione industriale. Oggi – ricordate? ne ho fatto cenno nel primo capitolo – taluno parla di tramonto del banchiere. Questo mutamento di fondo – che *ça va sans dire* può concretarsi solo e nella misura in cui il processo d'accumulazione e di allocazione delle risorse ed il collegamento fra *deficit* e *surplus* sia assicurato anche per altre vie, attenuandosi il nostro tradizionale bancocentrismo – lasciava presumere che ci si stesse avviando verso una nuova definizione della banca, il cui fulcro non consistesse più solamente nel collegamento raccolta-impieghi. In questo senso si muovevano le innovazioni realizzate in alcune legislazioni bancarie europee: in quella francese, in quella tedesca e in quella inglese, ad esempio.

⁸⁰⁰ Ne abbiamo già accennato e ci torneremo accennando anche agli istituti di pagamento.

Fino a che punto, conviene chiedersi, il legislatore italiano degli anni Novanta ha risposto a questa aspettativa e seguito quest'onda? Abbiamo visto che, ricalcando l'esempio del diritto comunitario, il legislatore italiano è ormai aduso a premettere al dispositivo una norma contenente le definizioni. Il Tub non fa eccezione, ma chi si accosti all'art. 1 per capire quale sia l'*ubi consistam* di un'impresa bancaria rispetto ad un'impresa di diversa natura può, come abbiamo visto, rimanere deluso. Posto che la linea di confine tra banca e non-banca resta uno dei rompicapo classici della teoria economica, ci si può chiedere se il legislatore italiano avrebbe potuto fare di più che non limitarsi alla formula stringatissima della lett. b) del primo comma del citato art. 1: «*banca indica l'impresa autorizzata all'esercizio dell'attività bancaria*». Ad onor del vero, questa formula, a prima vista tautologica, sceglie di non dirci – a differenza di quanto invece fa il legislatore comunitario – in che cosa consista l'attività della banca, elevando a baricentro l'aggettivo «*autorizzata*»: l'autorizzazione è intesa in maniera così tanto assorbente da riassumere in sé l'essenza dell'impresa bancaria e da divenire punto esclusivo di riferimento per fornirne una definizione. Insomma, ripetendo una cosa che già vi ho detto, se un marziano, capitato casualmente sul nostro pianeta e nel nostro Paese, si fermasse alla lettura dell'art. 1, primo comma, lett. b, del Tub ne ricaverebbe l'impressione, alla fin dei conti esatta, che l'impresa bancaria non esiste tanto in sé e per sé, ma esiste in quanto “creata” (bisognerà intendersi su questo termine che non è del tutto appropriato) dall'ordinamento. La banca – alla faccia dell'impresa-diritto, cui si è richiamata la dottrina – è banca in quanto impresa autorizzata ad essere banca, cioè a svolgere attività bancaria. Per saperne di più, bisogna leggere l'art. 10 Tub, che ci fornisce la definizione di «*attività bancaria*».

Prima di passare alla considerazione della normativa interna, però, permettemi una digressione breve sul diritto comunitario, o meglio, sulle due direttive di coordinamento. Ne abbiamo già parlato, ma ora conviene richiamarle dal punto di vista specifico che ora ci interessa. Nella prima direttiva (siamo nel 1977), si legge che l'ente creditizio è «*un'impresa la cui attività consiste nel ricevere depositi o altri fondi rimborsabili dal pubblico e nel concedere crediti per proprio conto*». Sin qui, niente da dire rispetto alla legge nazionale all'epoca vigente, la legge bancaria del 1936, che, sia pure con ambigua formulazione, appare comunque incardinata al collegamento raccolta-impieghi. Di ben altro tenore, sono le disposizioni contenute nella seconda direttiva (siamo nel 1989), ancorché esse rappresentino un compromesso tra moduli organizzativi diversi e differenti paradigmi funzionali. L'art. 1 della seconda direttiva si limita a richiamare la definizione della prima; tuttavia l'elenco allegato delle attività che beneficiano del mutuo riconoscimento⁸⁰¹

⁸⁰¹ Cioè a dire del regime di libertà di stabilimento, libera prestazione e *home country control*.

segna una nuova e più ampia perimetrazione del territorio specifico dell'attività bancaria. Accanto alle operazioni tipiche come la raccolta, i prestiti e i servizi di pagamento, figurano nell'allegato sia altre operazioni o atti che la nostra tradizione istituzionale etichetta tipicamente come servizi accessori, sia le attività riservate ad istituzioni specifiche del tipo *merchant bank*, sia, infine, operazioni o atti considerati da noi non bancari o apparentati all'attività bancaria molto debolmente, tramite *escamotage* di vocabolario (attività parabancarie). Compromesso fra culture bancarie diverse. *At large*, il compromesso su cui si basa la seconda direttiva corre tra specializzazione e commistione, detta molto schematicamente fra specializzazione del credito e banca universale.

Veniamo dunque alla definizione d'attività bancaria, così come è posta dall'art. 10 Tub. In effetti, se vogliamo sottolineare la novità più importante rispetto alla previgente legislazione, bisogna notare che ora ci troviamo al cospetto di (almeno) due diverse definizioni con differente latitudine. Abbiamo detto almeno due, ma vedremo che se ne possono ipotizzare tre e forse anche di più. Ragioniamo per commi.

Primo comma: «*La raccolta del risparmio tra il pubblico e l'esercizio del credito costituiscono l'attività bancaria. Essa ha carattere d'impresa*». Secondo comma: «*L'esercizio dell'attività bancaria è riservato alle banche*». Apparentemente i commi non dicono niente di nuovo rispetto alla formulazione del 1936 nella versione rivisitata con la prima direttiva di coordinamento, e sembrano limitarsi a ribadire il principio che per aversi una banca, a parte la necessaria autorizzazione (che è nello stesso tempo un *prius* ed un *posterius*) devono necessariamente coesistere la raccolta del risparmio tra il pubblico e l'esercizio del credito. Vedremo però che questa impressione, peraltro vera, viene subito meno non appena si analizzi attentamente la norma nel suo complesso. Rispetto alla raccolta e a che cosa debba intendersi per raccolta di risparmio tra il pubblico, e quale tipo specifico di raccolta individui la linea di confine tra banche e non-banche, avremo modo di dire subito⁸⁰². Prima di entrare *in medias res*, soffermiamoci però su di un aspetto peculiare, che abbiamo già trattato nel primo capitolo, dove ci siamo chiesti, con un pizzico di pignoleria, se sarebbe stato conveniente o meno sostituire la locuzione «*esercizio del credito*», già presente nella legge del 1936, con quella di erogazione (o concessione) di crediti. A favore di una sostituzione di tal sorta, avrebbe potuto militare la considerazione del fatto che l'espressione erogazione (o concessione) di crediti (o del credito) sembra meglio scandire uno dei due corni dell'attività bancaria, attività che talvolta è definita, ancorché erroneamente, proprio come esercizio del credito. Un'opzione lessicale del genere, abbiamo detto, avrebbe forse avuto il pregio di

⁸⁰² Del resto già ne abbiamo accennato nel primo capitolo.

sottolineare, in maniera chiara, l'unitarietà dell'attività bancaria, alla stregua di combinazione teleologica (funzionale) di atti e contratti, evitando equivoci sempre possibili circa supposte gerarchie tra momento della raccolta e momento degli impieghi; viceversa, un'espressione forte qual è quella che è stata scelta può forse indurre a ritenere l'erogazione come momento non solo essenziale, ed invero lo è, ma in certa misura qualificante in sé dell'attività nel suo complesso, depotenziando, di converso, il ruolo della raccolta.

Ciò posto, la scelta, consapevole o inconsapevole, di mantenere la dizione tradizionale risponde ad una logica affatto nuova dell'ordinamento. Come meglio vedremo subito, l'espressione «esercizio» vale oggettivamente a qualificare l'erogazione di credito propria delle banche, distinguendola così dalla mera “concessione di credito”, posta in essere da soggetti finanziari di natura diversa. Se le cose stanno così, il *clou* della differenziazione non insiste sul fronte dell'erogazione del credito, sul quale banche e non-banche danno vita a contratti analoghi se non addirittura identici, bensì su quello della raccolta del risparmio, che proprio per ciò non può essere considerata ancillare o servente. Difatti, nell'ordinamento finanziario disegnato dal Tub (e poi riconfermato dal testo unico della finanza), la raccolta emerge come momento centrale, già al livello fenomenico della intitolazione e sul piano meramente quantitativo. Ma a parte ciò, è proprio la raccolta del risparmio – meglio vedremo: un certo tipo di raccolta del risparmio – che delimita la zona di contendibilità tra banche e non-banche, mentre la concessione di credito entra in gioco in maniera assai più *soft*.

Procediamo con ordine. L'attività bancaria è assoggettata a riserva; per aversi banca, vale ripeterlo fino alla nausea, è necessaria apposita autorizzazione. Sono assoggettati a riserva anche i due corni presi in sé: risparmio e credito. L'erogazione del credito è però una riserva non esclusiva, che le banche hanno in condominio “pieno” – intendendo con ciò una sovrapposizione di possibilità operative – con i soggetti operanti nel settore finanziario di cui al titolo V del Tub, e che anche in parte condividono con le imprese d'investimento del Tuf, quando la concessione del credito sia strumentale alla loro attività principale. Del resto poi, ed è questo un punto di rilievo, la riserva non è esplicitata per le banche, bensì solo per gli intermediari finanziari di cui al titolo V, seppure sgorghi in sede di sanzioni penali. In effetti, il sistema non è sbilanciato come potrebbe apparire a prima vista, poiché delle due l'una: o la concessione di finanziamenti è iscritta nell'attività bancaria e sanzionata *ad hoc* – nel caso di attività bancaria abusiva⁸⁰³ – o è iscritta nell'attività di un intermediario finanziario e sanzionata *ad hoc*, nel caso di abusiva attività finanziaria⁸⁰⁴.

⁸⁰³ Cfr. art. 131.

⁸⁰⁴ Cfr. art. 132.

Posto ciò, non è fuori luogo notare che, viceversa, la raccolta del risparmio è protetta da una riserva precisa ed espressa, che non lascia dubbi: *«la raccolta del risparmio tra il pubblico è vietata ai soggetti diversi dalle banche»*⁸⁰⁵. Questa norma è una norma di grande interesse per individuare il nocciolo duro della questione. La norma è costruita nel seguente modo. In primo luogo, come già accennato, si esclude che costituisca raccolta del risparmio fra il pubblico la ricezione di fondi connessa all'emissione di moneta elettronica⁸⁰⁶. In secondo luogo, si attribuisce al Cici il compito di stabilire i casi in cui l'acquisizione di fondi da parte di determinati soggetti, quando sia *«effettuata presso specifiche categorie individuate in ragione di rapporti societari o di lavoro»* non integri la raccolta del risparmio tra il pubblico. In terzo luogo, si sottraggono al divieto di raccolta alcuni soggetti specifici, e cioè: 1) gli Stati comunitari e gli organismi internazionali che da essi promanano, gli enti pubblici territoriali e gli Stati extracomunitari ai quali la raccolta sia consentita da apposite previsioni legislative⁸⁰⁷; 2) le società *«per la raccolta effettuata ai sensi del codice civile mediante obbligazioni, titoli di debito o altri strumenti finanziari»*⁸⁰⁸; 3) si chiude prevedendo *«altre ipotesi di raccolta espressamente consentite dalla legge, nel rispetto del principio di tutela del risparmio»*⁸⁰⁹. In quarto luogo, spetta al Cici: 1) la determinazione dei criteri per l'individuazione degli strumenti finanziari la cui emissione costituisca raccolta del risparmio⁸¹⁰; 2) la fissazione di limiti all'emissione e la determinazione (su proposta della Banca d'Italia sentita la Consob) della durata e del taglio degli strumenti finanziari diversi dalle obbligazioni, utilizzati per la raccolta del risparmio⁸¹¹; 3) la determinazione di criteri e limiti per la raccolta effettuata dai soggetti che esercitano nei confronti del pubblico attività di concessione di finanziamenti sotto qualsiasi forma⁸¹². In quinto luogo, *«a fini di tutela del risparmio, gli investitori professionali, che ai sensi del codice civile rispondono della solvenza della società per le obbligazioni, i titoli di debito e gli altri strumenti finanziari emessi dalla stessa, devono rispettare idonei requisiti patrimoniali stabiliti dalle competenti autorità di vigilanza»*⁸¹³. In sesto ed ultimo luogo, si detta una norma di chiusura che assume configurazione di una sorta di riserva nella riserva, stabilendosi che, nei confronti della raccolta societaria e delle altre ipotesi di raccolta consentita dalla legge, *«sono comunque precluse [alle non-banche] la raccolta di*

⁸⁰⁵ Cfr. art. 11, co. 2.

⁸⁰⁶ Cfr. art. 11, co. 2-bis.

⁸⁰⁷ Cfr. art. 11, co. 4, lett. a) e b).

⁸⁰⁸ Cfr. stesso comma, lett. c).

⁸⁰⁹ Cfr. stesso comma, lett. d).

⁸¹⁰ Cfr. art. 11, co. 4.

⁸¹¹ Cfr. stessa norma, co. 4-ter.

⁸¹² Cfr. stessa norma, co. 4-quater.

⁸¹³ Cfr. stessa norma, co. 4-quinquies.

fondi a vista o ogni forma di raccolta collegata all'emissione o alla gestione di mezzi di pagamento a spendibilità generalizzata»⁸¹⁴.

Allora, al di là delle apparenze, le novità rispetto alla legislazione previgente non sono di poco momento. Mentre la legge del 1936 non recepisce, almeno non apertamente, il nesso moneta-credito, il Tub del 1993 ridisegna la funzione peculiare e non contendibile della banca proprio su questo nesso⁸¹⁵. Riassumendo in cinque punti: 1) per aversi banca deve aversi attività bancaria, *rectius*, autorizzazione all'attività bancaria; 2) per aversi attività bancaria deve aversi raccolta del risparmio tra il pubblico ed erogazione del credito; 3) l'erogazione da sé sola può essere comunque svolta da altri soggetti; 4) così come soggetti non bancari, entro certi livelli, possono contemporaneamente esercitare la raccolta e l'impiego nei casi previsti dalla legge alla stregua di eccezioni; 5) c'è, infine, un livello di raccolta – non si tratta solo di quantità, bensì soprattutto di qualità – che segna le colonne d'Ercole. In questa ottica si può forse dire che, ora, *l'ubi consistam* dell'attività bancaria risiede nel fatto che solo alla banca spetta di partecipare alla sovranità monetaria.

Probabilmente è la scoperta dell'acqua calda. Dal punto di vista legislativo è opportuno tuttavia notare che, in un paradosso apparente, la necessità di allargare l'operatività delle banche, e di regolamentare l'attività dei “cugini” non bancari, ha indotto una più attenta considerazione della peculiarità dell'attività bancaria. Sebbene dunque ci si sia mossi in un disegno complessivo di riorganizzazione dell'ordinamento finanziario, teso a rendere meno rigidi i confini fra i vari intermediari e a facilitare la nascita di soggetti proteiformi, per alcuni aspetti potrebbe sembrare oggi meno vero di ieri il detto secondo il quale *a banker is easier to recognise than to define*. Potrebbe..., se non esistesse, però, un dato fattuale, relativo all'autonomia organizzativa dei soggetti, che continua a complicarci la vita. In effetti, a ben vedere, quello che distingue la banca dalla non-banca non è l'effettiva raccolta del risparmio a vista e l'effettiva raccolta collegata all'emissione o alla gestione di mezzi di pagamento a spendibilità generalizzata, bensì la possibilità di farlo in quanto autorizzata a farlo. Cosicché, si possono avere banche autorizzate come tali che operano come potrebbe operare anche una non-banca: si pensi all'esempio di «un soggetto che sul lato dell'attivo svolge attività di *merchant banking* e sul lato del passivo raccoglie con obbligazioni»⁸¹⁶; ma non si possono ipotizzare non-banche che operano legittimamente nel campo della raccolta del risparmio a vista tra il pub-

⁸¹⁴ Cfr. stessa norma, co. 5.

⁸¹⁵ Assunto questo che è anche confermato da una norma del Tuf del 1998, a tenore della quale l'impresa d'investimento, l'intermediario finanziario iscritto nell'elenco previsto dall'art. 107 del t.u. bancario e la società di gestione del risparmio non possono utilizzare nell'interesse proprio o di terzi, le disponibilità liquide degli investitori, da essi detenute a qualsiasi titolo (art. 22, co. 3, Tuf).

⁸¹⁶ Così Paolo Ferro-Luzzi.

blico. In altre parole, ciò che veramente contraddistingue una banca è il possesso dell'autorizzazione alla raccolta sotto ogni forma in collegamento con la creazione di moneta scritturale. Non importa ciò che la singola banca sceglie in concreto di fare; ciò che importa è che cosa, "in potenza", essa possa fare.

Già a questo punto, almeno per certi aspetti, sembra di poter rovesciare il detto citato sopra: nel nostro attuale ordinamento è facile definire una banca, alla stregua dell'impresa dotata di una determinata capacità di agire, ma non è altrettanto facile riconoscerla. Tutte le imprese iscritte all'albo di cui all'art. 13 Tub (Banche autorizzate in Italia e succursali delle banche comunitarie stabilite nel territorio della Repubblica) sono giuridicamente banche, ma non necessariamente tutte le banche svolgono quella specifica attività economica ad esse riservata ed assunta dal legislatore come linea del Piave per distinguerle dalle non-banche: il collegamento raccolta-impieghi continua a delimitare l'attività bancaria, da intendersi non più come attività delle banche, ma come attività riservata alle banche.

Lo vediamo meglio commentando il terzo comma dell'art. 10. Terzo comma, dunque. *«Le banche esercitano, oltre all'attività bancaria, ogni altra attività finanziaria, secondo la disciplina propria di ciascuna, nonché attività connesse o strumentali. Sono salve le riserve di attività previste dalla legge»*. Un punto è assodato: oramai l'attività bancaria non costituisce l'oggetto esclusivo dell'attività della banca, oggetto che invece si apre tanto ad altre attività finanziarie, quanto ad attività connesse o strumentali.

Ciò posto, è necessario cogliere le articolazioni delle novità. Che cosa significa, rispetto ad una qualificazione generale dell'attività bancaria, il riferimento ad altre attività finanziarie? Anche l'attività bancaria è un'attività finanziaria? Qual è la latitudine della locuzione altre attività finanziarie? Qual è, poi, quella delle attività connesse? E quale, ancora, quella delle attività strumentali? La connessione e la strumentalità riguardano l'attività bancaria oppure concernono l'attività bancaria e finanziaria svolta dalle banche? Ed, infine, quali sono le conseguenze del fatto che le singole altre attività finanziarie sono esercitate secondo la disciplina propria di ciascuna? C'è, però, una questione preliminare, che in parte già abbiamo affrontato e che va ripresa alla luce della norma in discorso; bisogna chiedersi, in primo luogo, se nell'attuale ordinamento l'esercizio concreto dell'attività bancaria *sia conditio sine qua non* per l'esistenza di una banca o se viceversa non sia sufficiente il possesso dell'apposita autorizzazione all'esercizio medesimo. Abbiamo anticipato l'ipotesi della sufficienza del possesso dell'autorizzazione; contro questa ipotesi sembra, tuttavia, militare il tenore letterale della norma: le banche *«esercitano, oltre all'attività bancaria...»*. A questo punto è opportuno un passo indietro, volto a considerare il d.lgs. 481/1992, posto a recepimento della dir. 1989/646/CEE, decreto che ha rappresentato l'anticamera del Tub, già muovendosi con chiarezza sulla strada dell'ampliamento delle possibilità operative della banca. Mentre l'art. 2 po-

ne la definizione di attività bancaria senza scostarsi dalla tradizione, l'art. 5, rubricato «*Altre attività degli enti creditizi*», prevede che gli enti creditizi, oltre all'attività bancaria, possano esercitare, quando lo statuto lo consenta, uno o più delle altre attività ammesse al beneficio del mutuo riconoscimento di cui alla lista allegata alla direttiva e "fotocopiata" nel decreto. È più che evidente il diverso spessore di questa norma rispetto al terzo comma dell'art. 10 Tub; l'allargamento di fine 1992 è circoscritto – alle attività della lista, che peraltro, come sappiamo, comprende anche attività bancarie tipiche o tipicamente esercitate dalle banche – e condizionato dalla specifica previsione statutaria. Giustamente, la dottrina ha notato la permanenza, o meglio la possibilità di affermare con sicurezza la vigenza, del c.d. principio di esclusività dell'oggetto sociale delle banche⁸¹⁷; la norma citata è, in effetti, fra le prime, insieme alle riserve poste dalla l. 1/1991 in materia di società d'intermediazione mobiliare, ad esplicitare il principio di esclusività dell'oggetto, difficilmente ricavabile dalla legge bancaria del 1936-'38 e prevalentemente costruito sulla base della normativa secondaria. Il quesito appare subito inquietante, ed una risposta affermativa sembra scaturire, innanzitutto, da un dato formale, quale l'utilizzo dell'espressione «*esercitano*» piuttosto che non, ad esempio, «*possono esercitare*», come si legge all'art. 5 del citato d.lgs. 481/1992 con riferimento alle attività ammesse al mutuo riconoscimento che possono essere esercitate dalle banche. Potrebbe però essere sostenibile una diversa interpretazione, che maggiormente fa leva sull'autonomia organizzativa dell'impresa bancaria e sulla predominanza dell'aspetto autorizzativo su quello operativo. La banca esercita l'attività bancaria, se vuole, in quanto autorizzata a farlo ed in quanto ad essa sola riservata; ciò non toglie che possa scegliere di esercitare anche altre attività finanziarie o solo altre attività finanziarie. Al di là di quale tesi si predilige, un ulteriore dato esce prepotentemente nella lettura della norma. È un dato che abbiamo sottolineato già nel primo capitolo; addirittura è uno dei dati dai quali ha preso le mosse il nostro ragionamento: l'attività bancaria è riconosciuta quale *genus* nella *species* attività finanziaria, come peraltro da svariati anni viene affermato soprattutto dalla dottrina economica che si è interessata del tema⁸¹⁸.

Ulteriori riflessioni meritano gli accenni alle attività strumentali o connesse. In primo luogo, si può ritenere che esse facciano riferimento, come *principal*, tanto all'attività bancaria (le potremmo definire quali attività strumentali o connesse di "primo grado") quanto alle altre attività finanziarie (che di conseguenza sarebbero di "secondo grado"). Ben più importante appare però la questione della definizione e, conseguentemente, dei limiti (se ve ne sono) entro i quali le espressioni vanno confinate. Sgombrato il campo da tentativi di dimezzare il problema propendendo

⁸¹⁷ Mario Porzio.

⁸¹⁸ Fra i contributi giuridici più recenti si ricordano quelli di Paolo Ferro-Luzzi e di Renzo Costi.

per la sinonimia tra “strumentale” e “connessa”, e concessaci la licenza di “liquidare” la prima come attività che ha carattere ausiliario all’attività della banca in considerazione delle reiterate e concordi indicazioni normative fin qui riscontrate, resta da dire che cosa debba intendersi per attività connessa. Del punto non può negarsi la delicatezza: apertasi la strada verso ogni attività finanziaria, alla banca resta da sfondare lo “zoccolo duro” costituito dall’esercizio dell’attività non finanziaria, che, pare strano, non è esplicitamente esclusa dall’oggetto sociale come invece è previsto per gli intermediari finanziari. Sul piano definitorio, di principio, conviene riallacciarsi alla nozione di attività accessoria fornita nell’ambito della normativa secondaria in tema di intermediari finanziari di cui al titolo V Tub: «è *connessa l’attività accessoria che comunque consente di sviluppare l’attività esercitata*», anche se essa non risolve affatto, a ben vedere, il problema. Semmai, ci sembra, può almeno contribuire ad escludere che l’attività connessa, qualunque essa sia, assurga ad attività prevalente, o addirittura esclusiva. L’attività connessa, al pari di quella strumentale, è pur sempre accessoria ed ulteriore rispetto a quella principalmente svolta dalle banche, sia essa attività bancaria in senso proprio⁸¹⁹, sia essa altra attività finanziaria⁸²⁰. Non può sottovalutarsi però che a livello di normazione primaria questo dato è rilevabile con difficoltà, non sussistendo una disposizione esplicita che delimiti l’oggetto sociale della banca, a differenza di quanto accade per gli intermediari finanziari del titolo V: «*gli intermediari finanziari* [operanti nei confronti del pubblico] *possono svolgere esclusivamente attività finanziarie*»⁸²¹.

Altra questione, certo non meno ardua, concerne i limiti qualitativi e quantitativi dell’esercizio di attività strumentali o accessorie da parte di una banca. In relazione al primo profilo, ossia alla tipologia delle suddette attività, possono aiutare alcune indicazioni della Banca d’Italia, ove si afferma che lo svolgimento delle attività connesse deve concretarsi nella fornitura di un servizio alla clientela, compatibile con le normali modalità organizzative e di funzionamento degli sportelli bancari; con riferimento all’aspetto quantitativo, si individua l’ulteriore limite che dette attività devono costituire una componente soltanto marginale e accessoria della complessiva attività svolta presso le singole dipendenze. Sembra evidente, allora, che non si può costruire un elenco chiuso, una sorta di catalogo, delle attività connesse⁸²². Semmai possono – e devono – enunciarsi dei principi sui quali valutare, in concreto e caso per caso, la compatibilità, per qualità e quantità, delle attività accessorie con la struttura organizzativa e patrimoniale dell’impresa bancaria che intende esercitarle. In ultima analisi, la banca può svolgere attività

⁸¹⁹ Cfr. art. 10, co. 1.

⁸²⁰ Cfr. art. 10, co. 3.

⁸²¹ Cfr. art. 106, co. 2.

⁸²² Sul punto, cfr. Gustavo Minervini.

accessorie nel limite in cui l'esercizio di tali attività non contrasti con la sua sana e prudente gestione ed in particolare con le esigenze di separatezza funzionale banca-industria, cioè di separatezza sotto il profilo delle attività esercitate.

All'art. 11, norma importantissima, ho già fatto cenno. L'art. 12⁸²³ contiene un punto di novità, attraverso il quale s'invera sul terreno della raccolta il superamento della divisione fra breve e medio lungo termine. Ai sensi di questa norma, le banche, tutte le banche, possono emettere obbligazioni⁸²⁴. Ricorderete che nella legge del 1936 il ricorso alle emissioni obbligazionarie è previsto unicamente per gli istituti di credito, cioè per quegli enti creditizi a medio e lungo termine. La disciplina dell'emissione di tali obbligazioni⁸²⁵ è demandata alla Banca d'Italia. Le banche possono altresì emettere titoli di deposito nominativi o al portatore nonché prestiti subordinati, irredimibili ovvero rimborsabili. Anche la disciplina di queste tipologie di emissioni spetta alla Banca d'Italia.

51. *Restiamo nel titolo II, per interessarci ora del capo II: autorizzazione all'attività bancaria e libera prestazioni dei servizi.* Le rubriche delle norme in commento (artt. 13-18) sono le seguenti: albo, autorizzazione all'attività bancaria, succursali, libera prestazione di servizi, attività non ammesse al mutuo riconoscimento, società finanziarie ammesse al mutuo riconoscimento. In questo paragrafo, ci interessiamo anche dei seguenti articoli del Tub: 10 (attività bancaria), 11 (raccolta del risparmio), 23 (controllo), 25-27 (requisiti dei soci e degli esponenti aziendali), 28 ss. (banche cooperative), 54 (vigilanza ispettiva), 55 (controlli sulle succursali in Italia di banche comunitarie), 56 (modificazioni statutarie), 77 (amministrazione straordinaria di succursali di banche extracomunitarie); 78-79 (provvedimenti straordinari – banche autorizzate in Italia e banche comunitarie), 95 (liquidazione coatta-succursali di banche estere), 151 (banche pubbliche residue). I concetti di particolare importanza sono quelli derivanti dalla seconda direttiva del 1989: mutuo riconoscimento, libertà di stabilimento, libera prestazione di servizi. Ovviamente, anche queste norme sono di grande rilievo e fanno tutt'uno con gli artt. 10 e 11 visti al precedente paragrafo.

Ripartiamo, come al solito, con i nostri frequentissimi "ripassi", riprendendo concetti ben noti. Il primo concetto ben noto, del quale abbiamo detto or ora, è che l'attività bancaria è attività riservata alle banche. L'art. 1, co. 1, lett. a), Tub ci fornisce la seguente definizione: «*Nel presente decreto legislativo l'espressione [...] banca indica l'impresa autorizzata all'esercizio dell'attività bancaria*». I commi 1 e 2 del successivo art. 10 specificano: «*La Raccolta del risparmio tra il pubblico e l'eser-*

⁸²³ Anch'esso rivisto nel 2004.

⁸²⁴ Alle quali si affiancano anche gli strumenti finanziari diversi dalle partecipazioni (co. 4-bis).

⁸²⁵ Leggendo la norma vi rendete conto che in molti punti si differenzia dalla disciplina codicistica.

cizio del credito costituiscono l'attività bancaria [...]. L'esercizio dell'attività bancaria è riservato alle banche». Ma, ed anche questo lo abbiamo accennato, è riservato alle banche anche uno dei due corni della fiamma antica: «Ai fini del presente decreto legislativo, è raccolta del risparmio l'acquisizione di fondi con obbligo di rimborso, sia sotto la forma di depositi sia sotto altra forma. La raccolta del risparmio tra il pubblico è vietata ai soggetti diversi dalle banche» (art. 11, commi 1 e 2, Tub).

Sappiano anche che il diritto domestico riflette quello comunitario. Leggiamo, difatti, l'art. 1, primo e secondo trattino, della dir. 1977/780/CEE (prima direttiva banche): «Ente creditizio: un'impresa la cui attività consiste nel ricevere depositi o altri fondi rimborsabili dal pubblico e nel concedere crediti per proprio conto». Per autorizzazione, s'intende «un atto emanante dalle autorità, sotto qualsiasi forma, dal quale deriva la facoltà di esercitare l'attività di ente creditizio». Ai sensi dell'art. 3, della direttiva or ora citata: «1. Gli Stati membri prevedono che gli enti creditizi [...] devono aver ricevuto un'autorizzazione prima d'iniziare l'attività. 2. Ferme restando le altre condizioni di applicazione generale fissate dalle regolamentazioni nazionali, le autorità competenti concedono l'autorizzazione solo quando siano soddisfatte le seguenti condizioni: l'esistenza di fondi propri distinti; l'esistenza di fondi propri minimi sufficienti; la presenza di almeno due persone che determinino effettivamente l'orientamento dell'attività dell'ente creditizio. Inoltre tali autorità non concedono l'autorizzazione quando le persone di cui al primo comma, terzo trattino, non possiedono l'onorabilità necessaria o l'esperienza adeguata per esercitare tale funzione. 3. Le disposizioni di cui ai paragrafi 1 e 2 non possono stabilire che la domanda di autorizzazione venga esaminata in funzione delle esigenze economiche del mercato [...]. 4. Gli Stati membri prevedono inoltre che la domanda di autorizzazione debba essere corredata da un programma di attività in cui saranno indicati in particolare il tipo delle operazioni previste e la struttura dell'organizzazione dell'ente». L'art. 3 della dir. 1989/646/CEE (seconda direttiva banche) specifica: «Gli Stati Membri vietano alle persone o imprese che non sono enti creditizi di effettuare, a titolo professionale, l'attività di raccolta di depositi o altri fondi rimborsabili tra il pubblico». Come abbiamo accennato, una prima modifica all'art. 28 della legge bancaria del 1936 viene a suo tempo introdotta con il d.P.R. 350/1985 posto, come sappiamo, ad attuazione della prima direttiva di coordinamento. La modifica, dicendolo molto sinteticamente, innesta nel nostro ordinamento le previsioni comunitarie, in particolare ricalcando le condizioni predisposte dalla direttiva e, per ciò stesso, escludendo, nel rilascio dell'autorizzazione⁸²⁶ il ricorso alla considerazione delle condizioni economiche del mercato.

Ciò posto, avviciniamoci ora all'art. 14 Tub che è, appunto, la norma dedicata all'autorizzazione dell'attività bancaria. La norma dà per un verso attuazione

⁸²⁶ Che diviene nella sostanza un atto non più discrezionale.

alla seconda direttiva, facendo proprio il principio del mutuo riconoscimento, e per altro verso ritorna sul quadro delineato nel 1985 in sede di attuazione della prima direttiva. La norma⁸²⁷ si suddivide in cinque commi: 1) il primo comma individua le condizioni che debbono essere rispettate perché la Banca d'Italia rilasci l'autorizzazione; 2) il secondo comma prevede che la Banca d'Italia neghi l'autorizzazione quando dalla verifica delle condizioni anzidette non risulti garantita la sana e prudente gestione; 3) il co. 2-*bis* (aggiunto successivamente) ci dice che la Banca d'Italia disciplina la procedura di autorizzazione e le ipotesi di decadenza dalla stessa quando la banca autorizzata non abbia iniziato l'attività⁸²⁸; 4) il terzo comma ci dice che per l'iscrizione nel registro delle imprese (di un'impresa che svolga attività bancaria) è necessaria l'autorizzazione; 5) il quarto ed ultimo comma concerne le filiali di primo impianto delle banche extracomunitarie, alla quali non si applica il principio del mutuo riconoscimento e per le quali, recuperandosi in parte il dettato di un vecchio decreto del 1919⁸²⁹ è prevista una specifica autorizzazione rilasciata dalla Banca d'Italia, sentito il Ministero degli Affari Esteri.

Ci occupiamo specificamente del primo e del terzo comma. Prime osservazioni. A differenza di quanto previsto all'art. 28 della legge bancaria del 1936 incarnato sul regime della "doppia autorizzazione"⁸³⁰ siamo ormai davanti ad un'autorizzazione unica; anche se, come abbiamo visto sopra, l'autorizzazione è ora condizionata, ai sensi del co. 2-*bis*, al fatto che effettivamente la banca autorizzata inizi l'esercizio dell'attività. L'autorizzazione riguarda l'attività bancaria (l'esercizio dell'attività bancaria) e non più la costituzione dell'ente, ciò anche se, come meglio diremo, si tratta pur sempre di un'autorizzazione alla quale è possibile connettere valore costitutivo. Tanto si evince dalla lettura del terzo comma della norma: non si può dare corso al procedimento per l'iscrizione nel registro delle imprese se non consti l'autorizzazione. D'altro canto, l'autorizzazione rappresenta la condizione essenziale dell'iscrizione all'albo di cui all'art. 13: «*La Banca d'Italia iscrive in un apposito albo le banche autorizzate in Italia [vale a dire banche italiane e succursali di banche extracomunitarie] e le succursali delle banche comunitarie stabilite nel territorio della Repubblica*». Si noti che il valore costitutivo si riverbera anche sulle modificazioni statutarie, disciplinate all'art. 56 Tub. Anche nel caso delle modificazioni statutarie siamo dianzi ad un procedimento riconducibile al vasto genere dei procedimenti autorizzativi, anche se si fa uso di un linguaggio più *soft* e si parla

⁸²⁷ Anch'essa rivisitata dal decreto n. 35 del 2004.

⁸²⁸ Il termine previsto, di derivazione comunitaria, è pari ad un anno; tuttavia, ove ricorrano giustificati motivi, la Banca d'Italia può concedere un limitato periodo di proroga.

⁸²⁹ Al quale abbiamo accennato a suo tempo.

⁸³⁰ Alla costituzione dell'ente e all'inizio delle operazioni.

di accertamento: *«La Banca d'Italia accerta che le modificazioni degli statuti delle banche non contrastino con una sana e prudente gestione. In mancanza di tale accertamento non si può dare corso all'iscrizione della modificazione statutaria nel registro delle imprese».*

Torniamo, però, al primo comma. Per essere autorizzati all'attività bancaria è necessario rispettare sette condizioni, relative; a) alla forma giuridica; a-bis) alla sede legale ed alla direzione generale dell'impresa che devono essere situate nel territorio della Repubblica; b) al capitale minimo; c) al programma concernente l'attività iniziale; d) ai requisiti dei titolari di partecipazioni qualificate; e) ai requisiti degli esponenti aziendali; f) alla non sussistenza di "stretti legami".

Sulla forma giuridica, va osservato quanto segue. Non possono più costituirsi banche sotto specie di società in accomandita per azioni, né di società a responsabilità limitata, né di ente pubblico. La scelta "secca" della società per azioni porta alle estreme conseguenze un indirizzo che è non solo della "legge Amato" del 1990, ma che per certi aspetti è già in embrione presente nella legislazione del 1936, la quale esclude, come visto a suo tempo, la possibilità di costituire banche-società di persone o impresa individuale. Su questo fronte, il legislatore nazionale travalica però gli obblighi comunitari, se è vero che la prima direttiva richiede l'esistenza di fondi propri distinti; cioè essa richiede l'adozione dell'ente pubblico o della società di capitali, la quale ultima comprende sia l'accomandita per azioni che la società a responsabilità limitata. Tanto è vero che nel d.P.R. 350/1985 si parla di «società azionarie»⁸⁵¹. Fra le forme previste vi è anche quella di «società cooperativa per azioni a responsabilità limitata»; ci si riferisce alle banche cooperative, banche popolari e banche di credito cooperativo (ex casse rurali ed artigiane) di cui ai successivi artt. 28 ss. Si può osservare che la terminologia è formalmente inesatta e, a prima vista, estranea alla nozione del codice civile; invero, essa sta con sufficiente chiarezza ad indicare le società cooperative a responsabilità limitata le cui quote di partecipazione possono – nel caso di specie, debbono – essere rappresentate da azioni, come dispone il co. 1 dell'art. 2514 c.c. (ante riforma). Da ciò deriva che non possono più costituirsi casse rurali (banche di credito cooperativo) sotto forma

⁸⁵¹ Sono ben comprensibili i motivi che fanno scegliere la società per azioni; tuttavia, siccome, se il codice civile esiste anche per le banche, il genere società di capitali si ramifica in varie specie, e dato che la libertà di iniziativa economica può essere correttamente intesa anche come libertà di scelta fra le forme lecite, si potrebbe forse prospettare contrasto con l'art. 41 Cost. Tale norma, vi è noto, prevede una riserva di legge, qualificata nel modo in cui essa stessa la qualifica: una legge che si ponga l'obiettivo di indirizzare e coordinare l'attività economica a fini sociali. Certamente, il "fine sociale" è sempre facile da imbastire; e lo è ancor più in una materia tanto delicata qual è quella creditizia. Tuttavia, non sono fino in fondo convinto che il *fumus* di incostituzionalità possa essere del tutto dissipato, nemmeno in forza dei principi di incoraggiamento e tutela del risparmio e di disciplina, coordinamento e controllo dell'esercizio del credito ai quali si informa l'art. 47 Cost. Ma questa è una questione di lana caprina.

di società cooperativa a responsabilità illimitata, come era possibile invece nella previgente legislazione⁸³²; ma qui il legislatore non fa che recepire una tendenza di fatto. In relazione poi alle banche-ente pubblico, in una bozza di decreto attuativo della seconda direttiva di coordinamento, era previsto un articolo che ne disponeva la trasformazione obbligatoria in società per azioni. Questo *ukase* è poi eliminato, presumibilmente in fase di revisione da parte del Ministro del Tesoro; ma resta indicativo della linea di tendenza. La linea di tendenza all'esclusione della sopravvivenza di banche strutturate sotto forma di ente pubblico si evince con chiarezza anche dall'art. 151 non casualmente rubricato «*Banche pubbliche residue*». In ogni modo, il problema che ha molto appassionato nei primi anni Novanta è superato. Di banche pubbliche non ce ne sono più, salvo il caso del tutto marginale dell'Istituto per il Credito Sportivo.

Veniamo al requisito del capitale versato. Versato, non è dopotutto una novità, ci si riallaccia al solco della tradizione; in una norma del decreto n. 1830 del 1926 si legge: «*Le aziende di credito che si intenda di creare [...] debbono costituirsi con un capitale minimo versato di...* ». Il capitale deve essere non inferiore ad una soglia stabilita dalla Banca d'Italia tenuto conto però (sul punto già vi ho avvertito) delle disposizioni comunitarie. Per conoscere i minimi di capitale richiesto, bisogna far riferimento alle istruzioni di vigilanza; attualmente tali minimi sono i seguenti: 6,3 milioni di euro per le banche senza aggettivi (banche spa) e per le banche popolari; 2 milioni di euro per le banche di credito cooperativo.

Un ulteriore requisito riguarda, come indicato, la presentazione di un programma concernente l'attività iniziale, tale programma va presentato unitamente all'atto costitutivo e allo statuto. Sul programma di attività va solo notato che si parla di «*un programma concernente l'attività iniziale*» e che questa specificazione non è presente né nella direttiva del 1977 né nel d.P.R. 350/1985 posto a sua attuazione. Per sapere che cosa debba intendersi temporalmente con l'aggettivo "iniziale" e per conoscere i contenuti del programma bisogna di nuovo leggere le istruzioni di vigilanza della Banca d'Italia. Tra le indicazioni obbligatorie del programma iniziale (triennale) la Banca d'Italia ricomprende le informazioni relative alla struttura tecnica, organizzativa e territoriale, nonché il sistema dei controlli interni che la banca intende adottare per conseguire gli obiettivi prefissati e raggiungere le caratteristiche dimensionali previste; quelle concernenti le caratteristiche del sistema informativo che la banca utilizzerà per tener sotto controllo la propria situazione tecnica e per effettuare le segnalazioni di vigilanza.

Con riferimento ai requisiti di onorabilità dei titolari di partecipazioni qualificate, osserviamo quanto segue: 1) le partecipazioni qualificate sono individuate

⁸³² Testo unico del 1937.

all'art. 19 in quelle «che comportano il controllo o la possibilità di esercitare un'influenza notevole sulla banca stessa o che attribuiscono una quota dei diritti di voto o del capitale almeno pari al 10 per cento»; 2) i requisiti di onorabilità dei titolari delle partecipazioni indicate all'art. 19 sono determinati con regolamento dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentita la Banca d'Italia; 3) in mancanza dei requisiti, non possono essere esercitati i diritti di voto inerenti alle partecipazioni eccedenti le soglie di qualificazione; 4) in caso di inosservanza, le deliberazioni adottate con il voto determinante di partecipazioni detenute da soggetti non "onorabili" (cioè, in base al principio della prova di resistenza, le deliberazioni che non sarebbero state adottate senza il concorso dei voti in discussione), sono impugnabili secondo le previsioni del codice civile e l'impugnazione può essere proposta anche dalla Banca d'Italia entro il termine allungato di centottanta giorni; 5) le partecipazioni eccedenti detenute da soggetti privi dei requisiti di onorabilità devono essere alienate entro i termini stabiliti dalla Banca d'Italia; 6) oltre ai requisiti di onorabilità, i titolari di partecipazioni qualificate devono possedere anche i presupposti per il rilascio dell'autorizzazione prevista dall'art. 19, di cui parleremo fra breve.

Con riferimento ai requisiti di professionalità, di onorabilità e di indipendenza che devono possedere gli esponenti aziendali, osserviamo quanto segue: 1) gli esponenti aziendali sono individuati dall'art. 26 nei soggetti che svolgono funzioni di amministrazione, direzione e controllo presso le banche ossia negli amministratori, sindaci, revisori e direttori. 2) i requisiti di professionalità, onorabilità e indipendenza sono stabiliti con regolamento dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentita la Banca d'Italia; 3) il difetto dei requisiti determina la decadenza dall'ufficio, che deve essere dichiarata dal consiglio di amministrazione, dal consiglio di sorveglianza o dal consiglio di gestione entro trenta giorni dalla nomina o dalla conoscenza del difetto sopravvenuto ovvero, in caso di inerzia, è pronunciata dalla Banca d'Italia.

Con riferimento all'esigenza che non sussistano, tra la banca o i soggetti del gruppo di appartenenza e altri soggetti, stretti legami, tale presupposto impone che l'autorizzazione possa essere rilasciata soltanto quando tra la banca richiedente (o i soggetti di appartenenza del gruppo di cui essa sia parte) e altri soggetti non sussistano cosiddetti *close links* che ostacolino la vigilanza. Ai sensi dell'art. 1, co. 2, lett. h), Tub si intendono per "stretti legami" i rapporti tra una banca e un altro soggetto, italiano o estero, controllante o controllato, partecipante o partecipato in misura almeno pari al 20 per cento, direttamente o indirettamente. La *ratio* di questa previsione è ben intelligibile e consiste nell'obiettivo di rafforzare la vigilanza sugli operatori bancari internazionali, soprattutto nel caso in cui l'internazionalità scorra su nessi partecipativi e rappresenti un potenziale strumento elusivo.

Per terminare l'analisi delle norme del capo II, bisogna ora parlare di libertà di stabilimento e di libera prestazione di servizi. Facciamolo molto brevemente e in

maniera del tutto schematica. Il primo profilo da notare è che non esiste più, come nella legge del 1936, l'autorizzazione alla apertura di succursali bancarie. L'art. 15, in ottemperanza al principio della libertà di stabilimento, prevede quanto segue: 1) le banche italiane possono stabilire succursali sia in casa propria che negli altri Stati membri dell'Unione Europea; 2) lo stabilimento di una succursale può essere vietato dalla Banca d'Italia esclusivamente per motivi attinenti all'adeguatezza organizzativa o alla situazione economica della banca; 3) del pari le banche comunitarie possono liberamente insediarsi nel nostro Paese; 4) il primo insediamento di una banca comunitaria è preceduto da una comunicazione alla Banca d'Italia da parte delle autorità dello Stato d'origine; 5) tale insediamento può essere assoggettato a determinate condizioni (*rectius*, è l'esercizio dell'attività della succursale che può essere sottoposto a determinate condizioni), che le autorità italiane indicano alle autorità dello Stato d'origine per motivi d'interesse generale; 6) nel caso in cui sia previsto l'esercizio di attività d'intermediazione mobiliare, le comunicazioni sin qui accennate coinvolgono anche la Consob; 7) l'autorizzazione continua ad essere prevista nel caso di apertura di succursali italiane in uno Stato extracomunitario; 8) l'impianto di filiali di secondo grado di banche extracomunitarie (filiali di filiali già operanti nel nostro territorio) non necessitano di autorizzazione. Di libera prestazione di servizi si interessa l'art. 16; qui, detto telegraficamente, si tratta della possibilità di esercitare, senza che venga stabilita un filiale, le attività ammesse al mutuo riconoscimento (di cui alla lista allegata alla seconda direttiva del 1989 e riportata all'art. 1 Tub). Mi basta notare che l'esercizio diretto è possibile anche per le banche extracomunitarie, ma vi è necessità di un'autorizzazione rilasciata dalla Banca d'Italia, sentita la Consob per quanto riguarda le attività d'intermediazione mobiliare. Ai sensi dell'art. 17, spetta alla Banca d'Italia, conformemente alle deliberazioni del Cici, il compito di disciplinare l'esercizio da parte di banche comunitarie di attività non ammesse al mutuo riconoscimento. L'art. 18, che chiude il capo II, estende il mutuo riconoscimento alle società finanziarie filiazioni di banche.

Prima di procedere oltre, è opportuno richiamare talune norme che si collocano in altra parte del Tub: mi riferisco agli artt. 54 e 55 (siamo in materia di vigilanza sulle banche) e agli artt. 77, 78-79, 95, 95-bis ss. (siamo in materia di crisi bancarie). Bene. L'art. 54 riguarda la vigilanza ispettiva e disciplina, fra l'altro, il regime delle ispezioni nei confronti di succursali italiane stabilite in altri Paesi dell'Unione, il regime delle ispezioni alle succursali italiane di banche comunitarie e il regime, infine, basato sul principio di reciprocità, relativo alle filiali di banche extracomunitarie. Non c'è molto da capire, basta leggere la norma. Nei casi ammessi dalla normativa comunitaria – perché la regola è rappresentata dall'*home country control* – i controlli sulle filiali di banche comunitarie insediate in Italia fanno parte, ai sensi dell'art. 55, dei compiti della Banca d'Italia. Ed eccoci alla disciplina delle crisi. Andando secondo l'ordine previsto dal Tub, dopo che gli artt. da 70 a 76 hanno

disciplinato l'amministrazione straordinaria delle banche italiane, l'art. 77 prevede che, nel caso di amministrazione straordinaria di succursali di banche extracomunitarie stabilite nel territorio della Repubblica, i commissari straordinari e il comitato di sorveglianza debbano assumere nei confronti delle succursali stesse i poteri degli organi di amministrazione e di controllo della banca di appartenenza⁸³³. Gli artt. 78 e 79 riguardano i provvedimenti straordinari diversi dall'amministrazione straordinaria e dalla liquidazione coatta amministrativa. In particolare, l'art. 78 riguarda la possibilità della Banca d'Italia d'imporre il divieto d'intraprendere nuove operazioni o addirittura di ordinare la chiusura di succursali alle banche autorizzate in Italia (banche italiane e succursali di banche extracomunitarie); nel caso di succursali italiane e di succursali extracomunitarie i provvedimenti in parola possono basarsi sia su violazioni di disposizioni sia su irregolarità di gestione e, nel caso di filiali extracomunitarie, a questi presupposti si aggiunge quello dell'insufficienza di fondi. L'art. 79 riguarda invece le banche comunitarie: la Banca d'Italia, dandone comunicazione alle autorità del Paese di origine, può ordinare ad una succursale comunitaria di porre termine ad eventuali irregolarità e si può arrivare al caso estremo del divieto d'intraprendere nuove operazioni o della chiusura della succursale; nell'inerzia dell'autorità competente o alla luce della inadeguatezza dei provvedimenti da essa assunti, quando *«le irregolarità [...] possono pregiudicare interessi generali ovvero nei casi di urgenza per la tutela delle ragioni dei depositanti, dei risparmiatori e degli altri soggetti a cui sono prestati i servizi»*. Gli artt. da 80 a 94 disciplinano la liquidazione coatta amministrativa e l'art. 95 si occupa della liquidazione coatta amministrativa di succursali di banche extracomunitarie, stabilendo che alle succursali di banche extracomunitarie si devono applicare le disposizioni previste dal Tub in materia di l.c.a., in quanto compatibili. *Quid iuris* del risanamento e della liquidazione delle succursali italiane di banche comunitarie e di succursali comunitarie di banche italiane? Provvedono gli artt. 95-bis ss., che stabiliscono, sia pur con alcune deroghe e previo rispetto di alcuni obblighi, il principio del mutuo riconoscimento anche delle procedure di risanamento e liquidazione: ai primi due commi dell'art. 95-bis si stabilisce infatti la regola secondo cui i provvedimenti e le procedure di risanamento e liquidazione di banche comunitarie sono disciplinati e producono i loro effetti anche nell'ordinamento italiano secondo la normativa dello Stato d'origine e i provvedimenti e le procedure di amministrazione straordinaria, di gestione provvisoria e di liquidazione coatta amministrativa di banche italiane si applicano e producono i loro effetti anche negli altri Stati comunitari e, sulla base di accordi internazionali, anche in altri Stati esteri.

⁸³³ Abbiamo visto che le filiali extracomunitarie di primo impianto sono considerate alla stessa stregua di banche: l'autorizzazione a tali filiali poggia su di una sorta di "entificazione".

52. *Le partecipazioni nelle banche.* Le partecipazioni nelle banche sono disciplinate dal capo III. Considerando il capo III nel suo complesso, la disciplina delle partecipazioni nelle banche si articola secondo tre livelli di intervento: (I) quello relativo alla necessità dell'autorizzazione della Banca d'Italia per la legittima detenzione di partecipazioni qualificate da parte di chiunque (art. 19, co. da 1 a 5, prima e seconda parte, e co. 8); (II) quello della trasparenza, che pone degli obblighi comunicativi a carico di chi compia operazioni di acquisto o di cessione di partecipazioni qualificate in banche (artt. 20 e 21); (III) quello sanzionatorio che, da un lato, attribuisce alla Banca d'Italia il potere di sospendere o revocare l'autorizzazione qualora «*i presupposti e le condizioni per il suo rilascio*» vengano meno o si modifichino (art. 19, co. 5, terza parte) e che, dall'altro lato, prevede la sospensione del diritto di voto nel caso di detenzione di partecipazioni qualificate non autorizzate o non autorizzabili o non comunicate e, nel caso di esercizio del diritto di voto sospeso, prevede l'impugnabilità della delibera assembleare e l'obbligo di alienazione delle partecipazioni qualificate non autorizzate o non autorizzabili (art. 24). Fino all'entrata in vigore dei provvedimenti anti-crisi del 2008-2010, esisteva anche un quarto profilo di intervento, in forza del quale era vietata la detenzione di partecipazioni superiori al 15% del capitale della banca o superiori alla soglia di controllo da parte di un soggetto industriale (art. 19, co. 6 e 7 – c.d. principio di separazione banca-industria). Oggi, tale divieto è venuto meno a seguito dell'abrogazione dei co. 6 e 7 dell'art. 19. All'interno del capo III, esistono poi delle disposizioni di carattere comune: l'art. 22 dà rilevanza anche alle partecipazioni indirette e agli acquisti di concerto; l'art. 23 contiene la nozione normativo-epistemologica di controllo.

Il nucleo essenziale della disciplina delle autorizzazioni è posto dai co. 1 e 2 dell'art. 19. Il co. 1 afferma che «*la Banca d'Italia autorizza preventivamente l'acquisizione a qualsiasi titolo in una banca di partecipazioni che comportano il controllo o la possibilità di esercitare un'influenza notevole sulla banca stessa o che attribuiscono una quota dei diritti di voto o del capitale almeno pari al 10 per cento, tenuto conto delle azioni o quote già possedute*»⁸³⁴. Il co. 2 afferma che «*la Banca d'Italia autorizza*

⁸³⁴ Nella sua versione originaria, l'art. 19, co. 1, affermava che «*la Banca d'Italia autorizza preventivamente l'acquisizione a qualsiasi titolo di azioni o quote di banche da chiunque effettuata quando comporta, tenuto conto delle azioni o quote già possedute una partecipazione superiore al 5% del capitale della banca rappresentato da azioni o quote con diritto di voto e, indipendentemente da tale limite, quando la partecipazione comporta il controllo della banca stessa*». Nel successivo aggiornamento, l'art. 19, co. 1, ha affermato che «*la Banca d'Italia autorizza preventivamente l'acquisizione a qualsiasi titolo di partecipazioni rilevanti in una banca e in ogni caso l'acquisizione di azioni o quote di banche da chiunque effettuata quando comporta, tenuto conto delle azioni o quote già possedute, una partecipazione superiore al 5% del capitale della banca rappresentato da azioni o quote con diritto di voto*», con mantenimento del riferimento alla soglia del 5% e apparente rimozione del riferimento alla soglia di controllo, che in realtà era stato recuperato e assorbito dalla vecchia nozione di «*par-*

*preventivamente le variazioni delle partecipazioni quando la quota dei diritti di voto o del capitale raggiunge o supera il 20 per cento, 30 per cento o 50 per cento e, in ogni caso, quando le variazioni comportano il controllo sulla banca stessa*⁸³⁵. Dobbiamo tener conto dei seguenti profili. (A) I soggetti tenuti alla richiesta di autorizzazione sono tutti i soggetti che intendono acquisire partecipazioni bancarie che consentano il superamento delle soglie rilevanti. (B) Il soggetto titolare del potere di autorizzazione è la Banca d'Italia. (C) Oggetto di autorizzazione è l'acquisizione di partecipazioni di una banca che consentano il superamento di predeterminate soglie di rilevanza. Con riferimento alle soglie al superamento delle quali l'acquisizione di partecipazioni bancarie richiede l'autorizzazione, dobbiamo osservare che, prima dell'entrata in vigore del d.lgs. 21/2010 attuativo della dir. 2007/44/CE, le soglie partecipative erano individuate in parte dal legislatore ordinario e in parte dalle autorità⁸³⁶; nella versione attuale dei co. 1 e 2, le soglie partecipative sono invece individuate direttamente dal legislatore ordinario e la soglia minima è aumentata in adesione al dettato comunitario e al nuovo divieto, sempre di matrice comunitaria, di introdurre limiti maggiormente restrittivi⁸³⁷; diversamente dal

tecipazioni rilevanti» che, stando alla definizione contenuta all'art. 1, co. 2, lett. h-*quinquies*, adesso abrogato dal d.lgs. 21/2010 attuativo della dir. 2007/44/CE, indicava «*le partecipazioni che comportano il controllo della società*». La versione attuale è stata introdotta proprio dal d.lgs. 21/2010 di attuazione della dir. 2007/44/CE.

⁸³⁵ Nella sua versione originaria, l'art. 19, co. 2, affermava che «*la Banca d'Italia, inoltre, autorizza preventivamente le variazioni della partecipazione quando comportano partecipazioni al capitale della banca superiori ai limiti percentuali stabiliti dalla medesima Banca d'Italia e, indipendentemente da tali limiti, quando le variazioni comportano il controllo della banca stessa*». La versione successiva affermava, in modo sostanzialmente identico, che «*la Banca d'Italia autorizza preventivamente le variazioni delle partecipazioni rilevanti quando comportano il superamento dei limiti dalla medesima stabiliti e, indipendentemente da tali limiti, quando le variazioni comportano il controllo della banca stessa*». La versione attuale è stata introdotta dal d.lgs. 21/2010 di attuazione della dir. 2007/44/CE.

⁸³⁶ Al vecchio co. 1, il legislatore individuava direttamente la soglia del 5% del capitale sociale della banca e indirettamente la soglia di controllo per il tramite del rinvio alla soglia delle cc.dd. «*partecipazioni rilevanti*», la cui nozione era posta dall'art. 1, co. 2, lett. h-*quinquies*, che affermava che le «*partecipazioni rilevanti*» erano innanzitutto «*le partecipazioni che comporta[va]no il controllo della società*»; tuttavia, la soglia delle «*partecipazioni rilevanti*» non si esauriva nella sola soglia di controllo; l'art. 1, co. 2, lett. h-*quinquies* affermava che le «*partecipazioni rilevanti*» erano anche «*le partecipazioni individuate dalla Banca d'Italia in conformità alle deliberazioni del Cidr*» e le delibere Cidr individuavano tali partecipazioni nelle azioni anche prive di diritto di voto superiori al 10% del capitale della banca e nelle azioni con diritto di voto superiori al 5% del capitale della banca e, ancora, negli strumenti finanziari comunque in grado di attribuire a chi le detiene il potere di nominare componenti negli organi sociali della banca. Al vecchio co. 2, il legislatore individuava ancora una volta, ma direttamente, la soglia di controllo, e delegava le autorità creditizie all'individuazione delle altre soglie rilevanti; in conformità delle delibere Cidr, le istruzioni di vigilanza della Banca d'Italia hanno tradizionalmente fissato tali soglie nelle percentuali del 10, 15, 20, 33 e 50% del capitale dell'ente creditizio.

⁸³⁷ Il nuovo co. 1 attribuisce rilevanza a tre distinte soglie: la soglia di controllo o di influenza dominante; la soglia di influenza notevole; e la soglia del 10% dei diritti di voto o del capitale sociale della banca. Il nuovo co. 2 attribuisce invece diretta rilevanza non solo, e come al solito, alla soglia

passato, la partecipazione in una banca è quindi libera fino al 10% e non più solo fino al 5%; tuttavia, l'obbligo di richiedere l'autorizzazione scatta comunque, e indipendentemente dalla consistenza percentuale della partecipazione, non solo quando la partecipazione consente l'esercizio di fatto di un'influenza dominante sull'assemblea della banca, ma anche quando la partecipazione vi consente l'esercizio di un'influenza notevole. Con riferimento alle caratteristiche dell'acquisizione, occorre osservare: 1) la norma dice che è sufficiente un'«*acquisizione a qualsiasi titolo*» (non solo la compravendita, ma anche la donazione, il pegno, l'usufrutto, il riporto); 2) la norma dice che la quantificazione della partecipazione deve tener conto non solo dell'ammontare delle partecipazioni acquisite, ma anche «*delle azioni o quote già possedute*» (un soggetto che intenda acquisire il 2% di una banca non deve evidentemente richiedere l'autorizzazione alla Banca d'Italia, ma, se lo stesso soggetto già possiede il 9%, è altrettanto evidente che l'acquisizione consente il superamento della soglia rilevante del 10%); 3) il co. 3 dice che assume rilevanza anche l'acquisizione del controllo di una società che controlla una banca ovvero che esercita un'influenza notevole sulla banca ovvero che detiene una partecipazione superiore al 10% della banca (la finalità è chiaramente antielusiva); 4) per le medesime finalità antielusive, l'art. 22 dice che la quantificazione della partecipazione deve tener conto non solo delle partecipazioni già detenute direttamente nella banca, ma anche di quelle detenute indirettamente «*per il tramite di società controllate, società fiduciarie o per interposta persona*». (D) Il procedimento di autorizzazione non è disciplinato dalla norma primaria: il co. 1 si limita a stabilire che l'autorizzazione deve essere «*preventiva*». Provvedono le istruzioni di vigilanza della Banca d'Italia, a cui rinvio. (E) I criteri per il rilascio dell'autorizzazione sono recati dal co. 5, recentemente modificato dal d.lgs. 21/2010 di attuazione della dir. 2007/44/CE. Nella sua precedente versione, il co. 5 affermava semplicemente che la Banca d'Italia rilasciava l'autorizzazione solo quando ricorrevano condizioni atte a garantire la sana e prudente gestione. Nella versione attuale, il co. 5 non si limita a dire che la Banca d'Italia rilascia l'autorizzazione «*quando ricorrono condizioni atte a garantire una gestione sana e prudente della banca*», ma aggiunge che il relativo accertamento deve seguire ad una valutazione in ordine alla «*qualità del potenziale acquirente*» e alla «*solidità finanziaria del progetto di acquisizione*» in base a criteri che replicano sostanzialmente quelli tassativi pretesi dalla direttiva comunitaria. Ne segue che, seppur corredata di alcuni criteri di specificazione, anche la nuova versione del co. 5 conserva il riferimento alla «*sana e prudente gestione*». Visto che l'attuale versione dell'art. 19 recepisce l'attuazione della dir. 2007/44/CE, la permanenza in questa sede del riferimento alla «*sana e prudente gestione*» pare di

di controllo, ma anche, e in discontinuità con il passato, alle soglie del 20, del 30 e del 50% dei diritti di voto o del capitale sociale della banca.

dubbia legittimità ed opportunità: la normativa comunitaria vigente prevede infatti che i criteri utilizzabili debbano essere solo quelli espressamente previsti (tra essi, non compare la *«sana e prudente gestione»*) e prevede altresì che gli Stati membri non possano introdurre parametri diversi.

La disciplina della trasparenza è posta dagli artt. 20 e 21. L'art. 20 contiene la disciplina degli obblighi di comunicazione. Il co. 1 obbliga chiunque ponga in essere operazioni di acquisto o di cessione di partecipazioni nelle banche a darne comunicazione secondo quanto stabilito dalla Banca d'Italia, mentre il co. 2 obbliga chiunque partecipi ad accordi di voto in una banca a darne comunicazione alla Banca d'Italia. Con riferimento agli obblighi di comunicazione di cui al co. 1, va osservato che la norma è stata recentemente modificata dal d.lgs. 21/2010 di attuazione della dir. 2007/44/CE; nella sua precedente versione, l'art. 20, co. 1, stabiliva espressamente che chiunque era *«titolare di una partecipazione rilevante in una banca»* ne doveva dare *«comunicazione alla Banca d'Italia ed alla banca»* e che *«le variazioni della partecipazione»* erano comunicate quando superavano *«la misura stabilita dalla Banca d'Italia»*; nella versione attuale, il co. 1 afferma che la Banca d'Italia stabilisce *«obblighi di comunicazione in ordine a operazioni di acquisto o cessione di partecipazioni in banche»*. Con riferimento agli obblighi di comunicazione di cui al co. 2, la norma stabilisce che *«ogni accordo, in qualsiasi forma concluso, compresi quelli aventi forma di associazione, che regola o da cui comunque possa derivare l'esercizio concertato del voto in una banca, anche cooperativa, o in una società che la controlla deve essere comunicato alla Banca d'Italia dai partecipanti ovvero dai legali rappresentanti della banca o della società cui l'accordo si riferisce»*. L'art. 21 contiene la disciplina della richiesta di informazioni e al co. 1 stabilisce che *«la Banca d'Italia può richiedere alle banche ed alle società ed agli enti di qualsiasi natura che possiedono partecipazioni nelle banche medesime l'indicazione nominativa dei titolari delle partecipazioni»*, non ponendo, così, un obbligo di comunicazione predeterminato, ma attribuendo invece alla Banca d'Italia una facoltà, all'esercizio della quale, nascono obblighi di comunicazione a carico dei soggetti vigilati.

La disciplina delle sanzioni è contenuta tanto nell'art. 19 quanto nell'art. 24. L'art. 19 si limita ad introdurre un profilo sanzionatorio solo nell'ultima parte del co. 5, dove si afferma che alla Banca d'Italia spetta il potere di sospendere o revocare l'autorizzazione laddove dovessero venir meno o dovessero modificarsi *«i presupposti e le condizioni per il suo rilascio»*. L'art. 24 prevede invece a carico di chiunque la sospensione del diritto di voto in caso di detenzione di partecipazioni qualificate non autorizzate o non comunicate e, in caso di esercizio del diritto di voto sospeso, prevede l'impugnabilità della delibera assembleare se la deliberazione non supera la prova di resistenza e l'obbligo di alienazione delle partecipazioni qualificate non autorizzate.

Fino ad oggi, la disciplina delle partecipazioni nelle banche ha tradizionalmente vietato alle imprese industriali la detenzione di partecipazioni superiori al 15 % del capitale della banca o superiori alla soglia di controllo (art. 19, co. 6 e 7)⁸⁵⁸. I co. 6 e 7 sono stati abrogati dall'art. 14, d.l. 185/2008, conv. in l. 2/2009. «I co. 6 e 7 rappresentavano la sede nella quale il c.d. principio di separatezza tra banca e industria trovava la sua più palese manifestazione. La vigenza del principio di separatezza esprime l'avversione di un ordinamento alla commistione tra ruolo bancario e ruolo industriale che, producendo una confusione dei ruoli di erogatore di fondi e di prestatore di fondi nel mercato finanziario, dà luogo ad una concentrazione di conflitti di interesse maggiore e diversa rispetto a quella ordinariamente riscontrabile nel governo di una società singolarmente considerata, con la conseguenza di rendere possibile l'adozione di delibere di concessione di credito a condizioni privilegiate e indipendenti dalla selezione del merito creditizio»⁸⁵⁹.

Diamo adesso uno sguardo ad una norma trasversale all'intero capo III: l'art. 23 contenete la nozione di controllo. La norma si apre richiamando l'art. 2359 c.c., meglio richiamandone il primo ed il secondo comma. Che cosa dicono questi due commi? Tentiamo di procedere con ordine. Sebbene il codice civile dedichi una norma specifica alle società controllate e collegate, nel nostro ordinamento, quella di "controllo" non è una nozione univoca. Esiste, infatti, una pluralità di discipline di settore, che, pur richiamandosi alla norma citata, se ne differenziano talora per aspetti non marginali (giustamente si è parlato in dottrina di controllo come di figura «a geometria variabile»). Posto che il controllo è altrettanto difficile da descrivere delle nuvole in movimento, bisogna però dar conto dei rapporti fra la nozione civilistica e quella ricavabile dal Tub.

La nozione codicistica. Il primo comma dell'articolo 2359 c.c. prevede tre tipi di società controllate e, di conseguenza, (perlomeno) altrettante fattispecie di controllo. Controllo di diritto. La società A è controllata dalla società B quando B

⁸⁵⁸ Così come risultante originariamente dal Tub, il co. 6 affermava che «i soggetti che svolgono in misura rilevante attività di impresa in settori non bancari né finanziari» non potevano essere autorizzati ad acquisire «azioni o quote che comportino, unitamente a quelle già possedute, una partecipazione superiore al 15 % del capitale di una banca rappresentato da azioni o quote con diritto di voto o, comunque, il controllo della banca stessa»; prima della sua recente abrogazione, il co. 6 faceva riferimento alle «partecipazioni quando la quota dei diritti di voto complessivamente detenuta sia superiore al 15 % o quando ne consegua, comunque, il controllo della banca» e aggiungeva che «la Banca d'Italia individua i diritti di voto e gli altri diritti rilevanti». Così come risultante originariamente dal Tub, il co. 7 affermava che «la Banca d'Italia nega o revoca l'autorizzazione in presenza di accordi, in qualsiasi forma conclusi, da cui derivi durevolmente, in capo ai soggetti indicati al co. 6, una rilevante concentrazione di potere per la nomina o la revoca della maggioranza degli amministratori della banca, tale da pregiudicare la gestione sana e prudente della banca stessa». Prima della sua recente abrogazione, il co. 7 affiancava al riferimento agli amministratori della banca anche il riferimento ai «componenti del consiglio di sorveglianza».

⁸⁵⁹ Cfr. Benocci e il suo saggio nel volume II di questo Corso.

possiede un pacchetto azionario che gli assicura la maggioranza dei voti nell'assemblea ordinaria di A (è il caso del 50 % più 1). Controllo di fatto interno. B è controllata da A quando B è sotto l'influenza dominante di A e quando tale influenza dominante deriva dal possesso azionario: A è titolare di una quota minoritaria che però in concreto permette di indirizzare l'attività di B (nel caso di polverizzazione dell'azionariato si può avere controllo anche, per esempio, con il 15%). Controllo di fatto esterno. L'influenza dominante di A nei confronti di B non deriva dal possesso azionario, bensì da particolari vincoli contrattuali che corrono fra A e B. Controllo indiretto. A controlla B che a sua volta controlla C. Per la proprietà transitiva C è controllata da A. Di controllo indiretto si occupa il secondo comma dell'articolo di cui si discute e l'art. 2359-*bis*. In sintesi. L'individuazione del "controllo" si basa non solo e non tanto su determinate soglie di possesso azionario, quanto piuttosto sull'esistenza di un'influenza dominante che metta in grado la controllante di indirizzare l'attività della controllata.

Tutto ciò posto, veniamo al controllo nella disciplina del Tub. Riprendiamo (sinteticamente) argomenti già trattati in questo stesso paragrafo. Abbiamo visto che secondo l'art. 19, co. 1, l'acquisizione di partecipazioni nelle banche deve essere autorizzata dalla Banca d'Italia in ogni caso quando superi il 10 % del capitale della banca oppure, indipendentemente da tale limite, quando comporti influenza notevole ovvero il controllo della stessa. Vedete che anche qui, come nel codice civile, il concetto di controllo è sganciato dal *quantum* della partecipazione. S'ipotizza difatti che possa aversi controllo anche con una partecipazione inferiore al 10 %. È importante notare che, ragionando secondo la logica dell'art. 2359 c.c., la partecipazione minoritaria, dovrebbe invece integrare il controllo di fatto, che ammette la prova contraria (non c'è controllo se di fatto non c'è influenza dominante). Scopo precipuo dell'art. 23⁸⁴⁰ è quello di individuare il presupposto per l'applicazione del regime autorizzativo accennato, come si desume dal suo *incipit*: «*Ai fini del presente capo il controllo sussiste...* ». Al primo comma, la norma in questione richiama l'art. 2359, co. 1 e 2, c.c. Il co. 2 stabilisce inoltre che il controllo si considera esistente sotto forma di influenza dominante nei seguenti quattro casi: 1) quando esista un soggetto che, in base ad accordi (patto di sindacato o altri accordi), si sia in grado di nominare o revocare la maggioranza degli amministratori o del consiglio di sorveglianza, oppure disponga della maggioranza dei voti ai fini delle deliberazioni relative alle materie di cui agli artt. 2364 e 2364-*bis* c.c.; 2) quando si possieda una partecipazione che, per quanto minoritaria, sia idonea a consentire la nomina o la revoca della maggioranza degli amministratori o dei componenti del consiglio di sorveglianza; 3) quando sussistano rapporti finanziari

⁸⁴⁰ La norma, ora rivisitata, ricalcava in prima battuta sostanzialmente l'art. 26 d.lgs. 356/1990, attuativo della legge Amato, modificandolo alla luce della nuova versione dell'art. 2359 c.c.

e organizzativi idonei a conseguire determinati effetti elencati dalla norma (come, ad es., coordinamento della gestione, attribuzione di poteri maggiori di quelli derivanti dalle partecipazioni possedute ecc.); 4) nel caso in cui vi sia assoggettamento a direzione comune *«in base alla composizione degli organi amministrativi o per altri concordanti elementi»*. Le ipotesi 1 e 2 integrano forme di “controllo di fatto interno” che in parte si sovrappongono – sia pure arricchendolo, con il richiamo ai patti di sindacato – al dettato dell’art. 2359 c.c., mentre le ipotesi 3 e 4 integrano particolari forme di “controllo di fatto esterno” non riconducibili in pieno a quelle previste dall’art. 2359. In conclusione. Sia la nozione di controllo ricavabile dal codice civile che quella dettata dal Tub distinguono fra controllo di diritto e (varie forme) di controllo di fatto. Il controllo di diritto è necessariamente connesso al possesso di un pacchetto azionario di maggioranza. Quando si possiede il 50 % più 1 (o più) non siamo, ovviamente, nel campo delle presunzioni. Il controllo di fatto (o minoritario) si ha quando con una partecipazione minoritaria si sia comunque in grado, per vari motivi a cui abbiamo accennato, di svolgere una influenza dominante. Qui ci si muove, invece, nel campo delle presunzioni ed è ammessa la prova contraria: si può dimostrare che di fatto quella determinata situazione richiamata dal legislatore non rappresenta una situazione di effettivo controllo.

53. *Banche cooperative*. All’interno del titolo II, andiamo al capo V, che racchiude gli artt. 28-37. Sappiamo che la società cooperativa – ovvero, un certo tipo di società cooperativa, quella a responsabilità limitata che emette azioni – è una delle due forme giuridiche che il legislatore mette a disposizione per l’esercizio di attività creditizia. L’art. 28 dispone, tuttavia, che la banca che intenda assumere la veste di società cooperativa debba necessariamente scegliere fra due categorie specifiche: quella delle banche popolari e quella delle banche di credito cooperativo⁸⁴¹. La norma in questione pone dunque una riserva; e in tal guisa si riallaccia all’ordinamento del 1936, ma nel contempo – almeno questa è l’impressione che mi sembra di poter trarre – ne chiarisce taluni tratti. Facciamo un bel passo indietro e torniamo alla legge del 1936, anzi torniamo più precisamente al decreto n. 375 del 1936. Nell’enumerare i soggetti componenti la galassia delle aziende di credito, l’art. 5 del decreto n. 375, mentre alla lett. f) indica espressamente le casse rurali ed agrarie⁸⁴², non fa invece menzione alcuna delle banche popolari; con il successivo decreto n. 1400 del 1937, certo a dar soddisfazione alle lagnanze della categoria, in chiusura della lett. b) dell’art. 5 compare la locuzione *«ivi comprese le banche cooperative popolari»*. È stato notato in dottrina che la citata lett. b)

⁸⁴¹ Ex casse rurali ed artigiane, che nel d.lgs. 481/1992 avevano assunto la denominazione provvisoria di “casse di credito cooperativo”.

⁸⁴² Le quali, poi, mutano denominazione con il testo unico del 1937.

dell'art. 5 può essere intesa come “clausola di chiusura”⁸⁴³ di un elenco che, mi si perdoni il bisticcio, intende in qualche modo rimanere “aperto”; tanto ci testimonia lo stesso linguaggio della norma in esame quando parla di «*banche ed aziende di credito in genere, comunque costituite*». Va osservato per inciso che quel «*comunque costituite*» riguarda l'inventario della situazione che il legislatore del 1936 si trova dinanzi: per il tempo a venire, invece, l'art. 30 dispone che «*a partire dalla data di pubblicazione del [...] decreto non potranno essere concesse nuove autorizzazioni a norma dell'art. 28 alle aziende di credito [...] se non siano costituite in forma di società anonima o in accomandita per azioni*». Sulla base di questa previsione, si discute a lungo, ad esempio, se una banca possa o meno costituirsi *sub specie* di società a responsabilità limitata (introdotta dal codice civile del 1942), scelta che il decreto n. 350 del 1985, ricettivo della prima direttiva Cee, apertamente legittima.

Tenuto conto di ciò, mi sembra di poter notare che, nell'ordinamento del 1936, le banche a struttura cooperativa si scindono, è vero, nelle due categorie tradizionali che conosciamo, ma, dal punto di vista giuridico, non v'è in quell'ordinamento nessuna regola che, sicuramente e rigidamente, imponga l'esistenza di due, e di due sole, figure di banche cooperative. Difatti, non solo la legge generale bancaria non ci dice praticamente nulla, limitandosi sul punto a prender atto dell'esistente, ma la stessa reticenza mi sembra si rinvenga sia nelle legislazioni di categoria che nel codice civile. L'art. 1 del decreto n. 105 del 1948, contenente «*Disposizioni sull'ordinamento delle banche popolari*», si è limitato a stabilire che «*possono denominarsi banche popolari [soltanto] le società cooperative a responsabilità limitata, autorizzate alla raccolta del risparmio e all'esercizio del credito*». Possono, si noti, e non debbono; di talché, la norma in esame ha soprattutto funzione di garanzia del nome. Similmente, l'art. 1 del decreto n. 1706 del 1937, recante il «*Testo unico delle leggi sull'ordinamento delle casse rurali e artigiane*», individua il soggetto “cassa rurale e artigiana” sia con riguardo alla forma giuridica (società cooperativa «*a garanzia*» limitata o illimitata), sia con riguardo all'oggetto sociale (principale): «*esercizio del credito a favore di agricoltori e di artigiani, congiuntamente o disgiuntamente*». Ma guardiamo il codice civile e, in particolare, l'art. 2517⁸⁴⁴: «*Le società cooperative che esercitano il credito, le casse rurali e artigiane [...] sono soggette alle disposizioni [relative alle imprese cooperative] in quanto compatibili con le disposizioni delle leggi speciali*». Si noti che è indicativo come il codice parli in maniera generica di «*società cooperative che esercitano il credito*», anche se va tenuto conto del rapporto temporale tra codice e legislazione speciale sulle banche popolari.

Visto tutto questo, per quanto la società cooperativa non sia compresa fra le forme legittimate dall'art. 30 della legge bancaria del 1936 – ma ciò non rileva per

⁸⁴³ Così Mario Porzio.

⁸⁴⁴ Ante riforma, cfr. oggi l'art. 2520 c.c.

il nostro discorso – si può ragionevolmente supporre che, sul piano teorico, non ostino, nella vigenza della legge del 1936, impedimenti alla costituzione di una “azienda di credito”, sotto forma di società cooperativa, che rifiuti di assumere il *nomen* di banca popolare o di cassa rurale e artigiana. Oggi, ai termini dell’art. 28 tale ipotetica possibilità viene meno. Difatti l’art. 28 che apre il capo V del Tub recita: «*L’esercizio dell’attività bancaria da parte di società cooperative è riservato alle banche popolari e alle banche di credito cooperativo disciplinate dalle sezioni I e II del presente capo*». Procediamo, dopo questa questione alla quale ho dedicato forse più spazio di quanto meritasse, con un esame parziale e veloce delle norme. A parte la forma giuridica obbligata, le norme intervengono principalmente nelle seguenti cinque materie: 1) azioni; 2) soci; 3) nomina degli amministratori e dei sindaci; 4) distribuzione degli utili; 5) trasformazioni e fusioni.

Rispetto al punto *sub* 1), spero innanzitutto non vi sia bisogno di rammentarvi che nelle cooperative vige il principio del voto capitaro: ogni testa un voto, al di là del numero di azioni di ciascun socio. Questo principio è esplicitato all’art. 30 e all’art. 34, rispettivamente per le banche popolari e le banche di credito cooperativo. Le norme del Tub fissano, in maniera differenziata per le due categorie, i limiti minimi del valore nominale delle azioni e le soglie massime di partecipazione. Non c’è bisogno di dare i numeri; guardatevi le norme.

Rispetto al punto *sub* 2), è da segnalare il c.d. “principio della porta aperta”: la delibera di accoglimento o di rigetto delle domande di ammissione a socio deve essere motivata. Sul punto, si veda il co. 5 dell’art. 30 in materia di banche popolari, a cui rinvia la norma relativa alle banche di credito cooperativo, cioè l’art. 34, co. 6. In origine, l’ultima norma ora citata, modificata da un decreto del 1999, prevedeva quanto segue: «*Quando risulta che la banca rigetta ripetutamente e senza giustificato motivo le domande di ammissione a socio, è in facoltà della Banca d’Italia obbligare la banca stessa a motivare e comunicare agli interessati le delibere di rigetto*». Le norme intervengono anche in tema di numero minimo di soci (duecento); quando la compagine sociale vada al di sotto di questa soglia, delle due l’una: o si provvede al reintegro entro un anno o la banca è posta in liquidazione⁸⁴⁵. Va ricordato poi (la questione è essenziale) che, nel caso delle banche di credito cooperativo, il Tub prevede una determinata qualità dei soci, previsione che rappresenta il fulcro non solo della disciplina di questa speciale categoria di banche, ma anche del loro modo di essere (cooperative) e delle loro possibilità di operare. Ai sensi del co. 2 dell’art. 34, difatti, per esser soci di una banca di credito cooperativo è necessario che sussista un legame con il “territorio” in cui le banche sono insediate ed operano; questo legame può essere di tre tipi; questo vuol dire che il signor X

⁸⁴⁵ Cfr. art. 30, co. 4, e art. 34, co. 1.

può essere socio della banca di credito cooperativo Y: 1) se risiede nel suo territorio di competenza; 2) se ha sede (ossia se l'attività esercitata dal signor X ha sede) nel suo territorio di competenza; 3) se opera con carattere di continuità con la banca Y (diciamo semplicemente, se è suo cliente abituale). Su questa questione torneremo fra breve.

Rispetto al punto *sub* 3), basti ricordare che, sia nelle popolari che nelle banche di credito cooperativo, la nomina degli amministratori e dei sindaci spetta esclusivamente all'assemblea⁸⁴⁶.

Rispetto al punto *sub* 4), limiti alla distribuzione degli utili sono presenti sia per le banche popolari che per le banche di credito cooperativo. Nel primo caso, l'art. 32 stabilisce che almeno il 10 per cento degli utili netti debba essere destinato a riserva legale, tutto quello che residua dopo di ciò – dopo l'accantonamento ad altre riserve e le eventuali destinazioni previste in sede statutaria – e che non sia distribuito ai soci, è destinato ad assistenza e beneficenza. Assai più stringente è la regola delle banche di credito cooperativo; esse devono destinare ben il 70 per cento degli utili a riserva legale, corrispondere (nella misura e con le modalità previste dalla legge) una quota dei medesimi utili a specifici fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione, dopodiché⁸⁴⁷ il residuo va destinato a finalità benefiche o mutualistiche.

Rispetto, infine, al punto *sub* 5), fusioni e trasformazioni, dobbiamo vedere le seguenti norme: l'art. 31 (rubricato «trasformazioni e fusioni») che riguarda le popolari e l'art. 36 (rubricato «fusioni») che riguarda, invece, le banche di credito cooperativo. Le banche popolari, previa autorizzazione della Banca d'Italia, possono trasformarsi in società per azioni, oppure prender parte a fusioni che abbiano come risultato finale società per azioni. La Banca d'Italia autorizza le operazioni in parola per raggiungere uno dei seguenti tre obiettivi: a) tutelare l'interesse dei creditori; b) soddisfare esigenze di rafforzamento patrimoniale; c) perseguire la razionalizzazione del sistema. Non c'è bisogno di sottolineare che si tratta di finalità a così vasto spettro – soprattutto quella indicata *sub* c), mentre le altre due possono essere intese in via più diretta alla luce del consueto canone della sana e prudente gestione – che certo non rappresentano un vincolo né per gli enti creditizi interessati, né tantomeno per la vigilanza. Riguardo alle banche di credito cooperativo, va ricordato anzitutto che il testo unico del 1937 vieta la fusione per incorporazione delle allora “casse rurali artigiane” con banche di diversa natura⁸⁴⁸. Oggi questa protezione estrema⁸⁴⁹ si smorza davanti all'interesse dei creditori. A

⁸⁴⁶ Cfr. art. 29, co. 3, e art. 33, co. 3.

⁸⁴⁷ Secondo i soliti meccanismi, compresa la distribuzione ai soci.

⁸⁴⁸ Norma, questa, che ha molto affaticato gli interpreti.

⁸⁴⁹ In un certo qual senso paragonabile al rifiuto di trasfusione di sangue per motivi religiosi.

norma dell'art. 36, difatti, se sussistono ragioni di stabilità tali da mettere in gioco appunto l'interesse dei creditori, la Banca d'Italia può autorizzare fusioni fra banche di credito cooperativo e banche di diversa natura dalle quali risultino banche popolari o banche società per azioni. Sebbene resti esclusa la trasformazione diretta in società per azioni, viene da dire *ubi maior minor cessat*: la riserva indiana si schiude, per far uscire nell'interesse dei creditori – ma anche della tribù, direi – soggetti oramai consunti (decotti), che, purtroppo, possono essere risanati solo altrove e da altri.

Quando si parla di banche popolari e di banche di credito cooperativo si dice da tempo memorabile che le prime hanno solo la forma della cooperativa ma non hanno la sostanza della mutualità, che si ritiene essere presente in maggior grado nelle seconde⁸⁵⁰. C'è, a mio parere, una discreta dose di verità in quest'affermazione circa la differenza tra le due categorie⁸⁵¹, anche se forse non va presa alla lettera ed anche se forse le cose per alcuni tratti stanno mutando, sia nell'un settore sia nell'altro⁸⁵². Facciamo il solito passo indietro. Nella vigenza del testo unico del 1937 e della legge bancaria del 1936, il mutualismo delle casse rurali ed artigiane è ben evidente ed ha natura sociologica. Le casse operano in via prevalente con agricoltori ed artigiani e per essere soci delle casse è necessario appartenere a queste categorie. Com'è stato sottolineato in dottrina⁸⁵³, nella cassa rurale convivono tre anime: quella bancaria *tout court*, quella banca specializzata nel credito agli agricoltori e agli artigiani, quella di banca mutualistica. Io aggiungerei un'altra anima originaria, che è sì evidente sin da sempre se la si lega alle piccole dimensioni di queste banche e alla loro circoscritta operatività, ma che emerge con maggior chiarezza con il tempo: l'anima della banca locale, legata alle economie locali. Il peso specifico di tutte queste anime con il tempo muta; si rafforza mano a mano l'anima bancaria, perché mano a mano è più arduo essere banca, mentre, di conserva, s'indebolisce quella di banca specializzata con il progressivo indebolimento dell'apporto delle attività agricole e di quelle artigianali all'economia. Il testo unico del 1937 diventa una scomoda "gabbia normativa"⁸⁵⁴. *Ad impossibilia*

⁸⁵⁰ Attenzione: ovviamente quando si parla di cooperazione di credito, si parla di una forma particolarissima di cooperazione; una cooperativa di credito non è una cooperativa di consumo o una cooperativa edilizia; alla fin dei conti essere soci non è sufficiente, dato che l'erogazione dei servizi di credito non può non basarsi su valutazioni di merito e di rischio.

⁸⁵¹ Differenza che dipende anche, ma non solo, da elementi quantitativi: nel settore delle banche popolari non sono rare le banche di grandi dimensioni, mentre quello delle banche di credito cooperativo è caratterizzato da dimensioni piccole e medie.

⁸⁵² Si pensi, tanto per far un esempio nemmeno troppo calzante, che la prima "banca etica" sorta nel nostro Paese pochi anni or sono è sorta come banca popolare; ma forse anche perché non sono andate a buon fine le trattative inizialmente allacciate con la federazione delle banche di credito cooperativo o forse perché – come escluderlo? – ci ha messo lo zampino la vigilanza.

⁸⁵³ Soprattutto da Costi.

⁸⁵⁴ Un fenomeno simile a quello osservato per le casse di risparmio.

nemo tenetur: nessuno è obbligato a fare le cose impossibili; e allora come la si mette se la legislazione pretende soci agricoltori ed artigiani e pretende che l'operatività della banca sia rivolta in via prevalente a questi soci? Nella seconda metà degli anni Ottanta, allorquando i vincoli vengono seppur di misura allentati agendo sugli statuti⁸⁵⁵ e grazie alla collaborazione della vigilanza, era, lo capite bene, come pretendere che soci fossero i cavalieri della tavola rotonda. Da qui, le modifiche importanti apportate dal testo unico.

Ma se le banche di credito cooperativo sono, appunto, banche di credito cooperativo, dove sta la mutualità? È sufficiente delimitare in qualche modo la possibilità di essere soci? E la cartina al tornasole su cui questa delimitazione è costruita è congrua o non lo è rispetto alla natura mutualistica della banca? Se rileggiamo con attenzione l'art. 34, co. 2 (*«Per essere soci di una banca di credito cooperativo è necessario...»*), credo ci si possa rendere conto che questa norma, gratta gratta, può anche essere interpretata come una norma che dice tutto ed il contrario di tutto. È vero, sembra una norma di collegamento con il territorio inteso come ambito geografico di operatività della banca, però si può obiettare che alla fin dei conti questo legame si scioglie, se nulla vieta che Tizio di Palinuro possa essere socio della banca di credito cooperativo di Pordenone. Questo legame si scioglie? A ben vedere, non è così; questo legame esiste ed è un legame che direttamente corre con l'economia "locale"; certo, c'è sovrapposizione fra economia locale e ambito territoriale d'operatività della banca, ma Tizio di Palinuro può essere legittimamente socio della banca di Pordenone se la sua attività economica si rivolge (o si rivolge anche) all'economia di Pordenone. Nella storia delle banche di credito cooperativo (casse rurali e artigiane), il "localismo" è stato ed ancora oggi è una specie di croce e delizia. Oggi però, nella disciplina del testo unico, mi sembra si possa dire che la specifica mutualità delle banche di credito cooperativo fa tutt'uno con il localismo.

Localismo. Eccoci alla questione discussa della "competenza territoriale", croce e delizia nello stesso tempo, perché, è bene dirlo, è proprio la delimitazione geografica che ha permesso alle attuali banche di credito cooperativo di non gettare alle ortiche le loro origini storiche. Mi sia permesso, ancora una volta, uno sguardo all'indietro. L'art. 21 del testo unico del '37 limita l'attività di ciascuna cassa al territorio del comune in cui essa ha sede, tuttavia la Banca d'Italia può autorizzare la singola cassa ad operare in uno o più comuni limitrofi, a patto che ivi non esista un'altra cassa rurale ovvero quest'ultima eventuale cassa sia insufficiente rispetto ai bisogni locali⁸⁵⁶. Nel 1985, dopo il recepimento della prima direttiva comunitaria, che mette in soffitta o sensibilmente depotenzia il controllo

⁸⁵⁵ Con un "nuovo statuto tipo".

⁸⁵⁶ Principio chiaro, ispirato ad una altrettanto chiara limitazione della concorrenza "intestina".

all'entrata, la Banca d'Italia consente e disciplina la costituzione di casse con base sociale ed operatività pluri-comunale e altresì quella in comuni già "bancati" (ma non da casse). Bisogna aspettare il 1990, quando ormai l'Europa ha scolpito sulla tavola delle leggi la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi, perché la vigilanza rompa gli indugi e si decida a scelte più liberali. La liberalizzazione piena non giunge, però, nemmeno con il testo unico; difatti, come si evince dal co. 2 dell'art. 35, la competenza territoriale delle banche di credito cooperativo è materia demandata agli statuti, i quali statuti, peraltro, devono contenere norme sull'operatività *«determinate sulla base dei criteri fissati dalla Banca d'Italia»*. Qui la questione si fa, perlomeno dal punto di vista giuridico, di lana caprina; non intendo entrare nel merito, dico solo che forse si potrebbero sollevare complicate questioni di coerenza rispetto al principio comunitario della libertà di stabilimento. Ciò posto, non c'è dubbio che il localismo esce rafforzato, e non di misura, dalle previsioni dell'art. 34, co. 2. Vale la pena ripeterlo, siamo davanti ad un superamento della geografia *tout court* e della geografia amministrativa; la previsione fa perno, invece, sulla "geografia economica": *«Per essere soci di una banca di credito cooperativo è necessario risiedere, aver sede ovvero operare con carattere di continuità nel territorio di competenza della banca stessa»*. Sinceramente, mi pare una formula tesa a sottolineare – mi viene da dire, ad esaltare – il carattere delle banche di credito cooperativo alla stregua di banche dell'economia locale. Certo, una formula di una norma non basta... non basta un *imprimatur*; la faccenda vive nel regno della sostanza e non in quello delle parole o delle intenzioni, sempre facili da imbastire; tuttavia, che cosa chiedere di più al legislatore?

Va inoltre ribadito che il localismo, l'elezione sul piano legislativo della banche di credito cooperativo a banche dell'economia locale, è sottolineato in maniera talmente forte da risucchiare, inglobandola in sé e facendo un tutt'uno, anche la mutualità. Superata la mutualità sociologica, il che comporta anche il superamento di un certo modo di specializzazione operativa, si riscopre la mutualità medesima nel rapporto con l'economia locale. Ora i soci non appartengono necessariamente a categorie economiche predeterminate (agricoltori ed artigiani), ma la possibilità di acquisire la qualificazione di socio, di godere dei vantaggi mutualistici, si allarga a coloro i quali partecipino all'economia del territorio di riferimento. Si tratta a mio avviso di una reinterpretazione intelligente dell'anima delle banche di credito cooperativo. La "banchina del prete", sorta per sostenere i deboli, per aprire le porte del credito a categorie economiche (gli agricoltori, in prima battuta) particolarmente "razionate", si pone – meglio, può porsi – al servizio delle economie locali (e prevalentemente delle imprese di modeste dimensioni), che, per tanti aspetti, non sono meno "razionate" di quanto un secolo fa lo fossero gli agricoltori. Ed allora, con una frase riassuntiva, si può dire che le banche di credito cooperativo sono caratterizzate da "mutualismo localistico".

Ma, come accennavo, anche sul fronte dell'operatività, si transita anche qui per gli statuti, c'è lo zampino della Banca d'Italia. Di operatività, si interessa l'art. 35, stabilendo: 1) le banche esercitano il credito prevalentemente (un aggettivo che ha bisogno di interpretazione) a favore dei soci; 2) la Banca d'Italia può autorizzare, ma solo in forza di motivi di stabilità, singole banche a comportarsi diversamente per periodo determinati; 3) spetta agli statuti dettare le regole sulle attività e sulla competenza territoriale; 4) le norme statutarie devono essere determinate sulla base di criteri fissati dalla Banca d'Italia. Certo, capisco bene che, in un'epoca come quella in cui stiamo vivendo quando il liberismo è diventato "pensiero unico", il fiato sul collo della vigilanza possa dar fastidio. Tuttavia, a parte che nei fatti⁸⁵⁷ il diavolo si è rivelato assai meno brutto di quanto non lo si dipinga, anche sul fronte dell'allargamento dell'operatività, le banche di credito cooperativo sanno bene⁸⁵⁸ che ci sono delle colonne d'Ercole pericolosissime da varcare, almeno indossando la veste di società cooperativa. È bene o non è bene che la vigilanza segnali queste colonne, pur lasciando libera determinazione alla singola impresa secondo il vecchio detto che ciascuno è artefice della propria fortuna? Ritengo che sia bene.

54. *Vigilanza*. Di vigilanza si occupa il titolo III (artt. 51-69). Saltando, come vi ho avvertito in premessa, il capo VII in materia di assegni circolari e di decreto ingiuntivo, veniamo alla vigilanza e alle sue partizioni. La prima partizione riguarda i destinatari della vigilanza e, infatti, il titolo III si divide in due capi concernenti rispettivamente la vigilanza sulle banche (capo I) e la vigilanza su base consolidata (capo II nel cui ambito viene disciplinato anche il gruppo bancario). La vigilanza sulle banche riguarda un soggetto unico, mentre la vigilanza su base consolidata riguarda la vigilanza su un soggetto multiforme frutto di nessi fra vari soggetti distinti. Tali ultimi possono essere banche, società finanziarie e società strumentali.

L'art. 59, che apre il capo II, è una norma di definizioni; definisce: a) il controllo; b) le società finanziarie; c) le società strumentali. Parliamo di queste due tipologie di soggetti, per dire poi qualcosa sul concetto di controllo proprio di questa norma, che in parte si differenzia da quello che abbiamo visto disegnato nell'art. 23. Per società finanziaria, si intende una società che eserciti, perlomeno in via prevalente, attività di assunzione di partecipazioni oppure una o più delle attività di cui ai numeri da 2 a 12 dell'articolo 1, co. 2, lett. f), Tub. Vi sarete resi conto che stiamo parlando della lista delle attività ammesse al mutuo riconoscimento, "fotocopiata", come ho detto più volte, nel Tub dall'allegato alla seconda direttiva di coordinamento. Da questa lista rimangono escluse soltanto tre attività: la numero 1,

⁸⁵⁷ Mi riferisco alle istruzioni di vigilanza originariamente stilate nel corso del 1994.

⁸⁵⁸ Come "sistema", come piccole banche unite a "rete", con un forte grado di "servizi comuni".

vale a dire la raccolta di depositi e di altri fondi con obbligo di restituzione⁸⁵⁹ e le numero 13 e 14 relative rispettivamente alla prestazione di servizi di informazione commerciale e alla locazione di cassette di sicurezza. Per società strumentale, invece, s'intende quella società che eserciti, perlomeno in via prevalente, attività ausiliarie delle attività delle società componenti il gruppo (perché, evidentemente, di gruppo si parla). Veniamo al controllo. Cosa si dice in questa norma? Si dice, come nell'art. 23, che il controllo sussiste nei casi previsti dai commi 1 e 2 dell'art. 2359 c.c., soggiungendo però che si applica il co. 2 del citato art. 23. Qual è la differenza, allora, fra il controllo *ex art. 59* ed il controllo *ex art. 23*? Questo è uno dei classici temi sui quali un giurista rifinito può scrivere oceani di parole. Me la cavo facendovi notare che, se mettete a confronto le due norme, l'unica cosa che cambia è che nell'art. 59 non troviamo l'inciso «*anche con riferimento a soggetti diversi dalle società*».

Ancora non è tempo di parlare di gruppi; torniamo, quindi, alle partizioni della vigilanza. La seconda partizione è una partizione interna alla vigilanza *tout court*, ossia concerne sia la vigilanza sulle banche sia quella su base consolidata. Abbiamo tre tipologie di vigilanza: 1) informativa; 2) regolamentare; 3) ispettiva⁸⁶⁰. Mi limito a porvi una domanda che ogni tanto aleggia agli esami. Secondo voi quale vigilanza è la più importante delle tre? Tutti siamo spinti a rispondere che quella più importante è quella regolamentare. Da molti punti di vista è vero, non c'è dubbio, ma da altri punti di vista non lo è. Pensate un po' alla storia, al mio pallino. Qual è la vigilanza che nasce per prima? La vigilanza che trova una piccola radice già nel codice del 1882? È la vigilanza informativa. Perché? Elementare Watson... senza informazioni non c'è modo di vigilare. Facciamo un esempio, stupido come al solito. Poniamo che la signora Maria dica a suo figlio: "guardami la pentola sul fuoco". Dopo un po' di tempo la signora rientra e trova un arrosto, nel senso che è bruciato tutto. Suo figlio dirà: "Io ho fatto quello che mi hai detto di fare, ho guardato la pentola". La signora Maria ha il figlio scemo? Certo, però la signora Maria non ha dato nessuna informazione a suo figlio, del tipo di quelle che tutti noi conosciamo: se fischia la pentola a pressione, dopo dieci minuti spengi, ogni tanto rigira il tegame, se l'acqua trabocca abbassa il fuoco ecc. ecc. Semmai il figlio è scemo, perché non ha chiesto alcuna informazione... ma anche la mamma... buon sangue non mente. Credo di aver reso l'idea. La prima cosa da vincere sono le asimmetrie informative. Voi mi direte però che queste informazioni si possono avere anche tramite le ispezioni. È vero, tuttavia molto spesso le ispezioni si fanno anche perché dalle informazioni ricevute è emersa la necessità di recarsi sul luogo e di vedere meglio. Tutto ciò posto, comunque, non c'è dubbio che, nel sistema

⁸⁵⁹ Sappiamo che esiste una riserva per le banche rispetto alla raccolta di risparmio fra il pubblico.

⁸⁶⁰ Si vedano gli artt. 51, 53 e 54 per le banche e gli artt. 66, 67 e 68 per i gruppi bancari.

della legge, la vigilanza regolamentare rappresenti l'elemento di maggiore importanza. Vi ho detto quel che vi ho detto semplicemente per farvi capire che "i tre anelli della verità" possono essere tenuti separati, e forse è comodo farlo, ma non più di tanto.

Qualche cosina, ora, sull'art. 53, sulla vigilanza regolamentare appunto. Sappiamo oramai che la norma comincia con un "gatto che si morde la coda", inutile insistere. Vi prego solo di leggere l'art. 53, che contiene di tutto e di più⁸⁶¹, in parallelo agli articoli 31, 32, 33 e 35 della legge bancaria previgente, richiamati a suo tempo. Vi accorgerete che c'è una notevole aria di famiglia, al di là, ovviamente, di qualche innovazione. Anzi, qualcuno di voi si potrà forse accorgere (a torto?) che il 53 è un contenitore più vasto e più elastico delle vecchie norme della legge bancaria. Le innovazioni.

Parliamo intanto di partecipazioni detenibili. L'art. 53, co. 1, lett. c), Tub afferma che «la Banca d'Italia, in conformità delle deliberazioni del CICR, emana disposizioni di carattere generale aventi ad oggetto [...] le partecipazioni detenibili» dalle banche; la regolamentazione delle partecipazioni delle banche è costituita da una disciplina speciale posta a livello di fonte secondaria dalle istruzioni di vigilanza della Banca d'Italia. Dopo aver stabilito alcune regole sulle partecipazioni complessivamente detenibili dalle banche e alcune regole sulle partecipazioni detenibili dalle banche in altre banche e in altre società finanziarie, le istruzioni di vigilanza regolano le partecipazioni detenibili dalle banche in imprese non finanziarie. Le istruzioni di vigilanza hanno tradizionalmente disciplinato le partecipazioni detenibili in modo differenziato a seconda che le banche detentrici di partecipazioni fossero "ordinarie", "abilitate" (banche con patrimonio di vigilanza superiore ad un miliardo di euro rispettose dei requisiti di adeguatezza patrimoniale) ovvero "specializzate" (banche con struttura del passivo dello stato patrimoniale caratterizzata prevalentemente da raccolta a medio-lungo termine e con preclusione di raccolta a vista). Le istruzioni hanno solitamente fissato differenti limiti all'ammontare del totale delle partecipazioni industriali detenibili (rispettivamente il 15, il 50 e il 60 % dei fondi propri della banca) e differenti limiti di concentrazione all'ammontare della singola partecipazione industriale detenibile (rispettivamente il 3, il 6 e il 15 % dei fondi propri della banca); le istruzioni di vigilanza hanno solitamente fissato anche un limite di separatezza all'ammontare della singola partecipazione industriale in misura uguale, tuttavia, per tutte le banche e, in particolare, in misura pari al 15 % del capitale dotato di diritto di voto dell'industria partecipata. La delibera Cicr n. 276 del 29 luglio 2008 ha innovato e ha stabilito che le banche possono acquisire o detenere partecipazioni industriali nel rispetto della normativa

⁸⁶¹ E che per questo resta un esempio forte di norma elastica.

comunitaria. L'art. 120 della dir. 2006/48/CE stabilisce che la singola partecipazione industriale detenibile da una banca non può essere superiore al 15% – non del capitale sociale dell'industria partecipata, ma – dei fondi propri della banca partecipante: viene quindi meno il divieto per la banca di far superare alla singola partecipazione industriale la soglia del 15% del capitale sociale dell'industria. La regola è stata confermata dai recenti aggiornamenti alle istruzioni di vigilanza della Banca d'Italia che, oltre a rimuovere espressamente il limite di separatezza, hanno anche provveduto ad innalzare il limite di concentrazione e il limite complessivo che, per tutte le banche (ordinarie, abilitate e specializzate), diventano ora rispettivamente pari al 15% e al 60% dei fondi propri della banca partecipante⁸⁶².

Ma parliamo anche del quarto comma dell'art. 53 relativo all'erogazione di credito in favore di soggetti collegati o partecipanti alla banca erogante. Si tratta di una norma di rilievo; i limiti sono fissati dalla Banca d'Italia. Spetta invece al Cici disciplinare i conflitti d'interesse fra le banche e i loro azionisti rilevanti, relativi alle altre attività bancarie. Bruttissima la formulazione; per quanto argomentato quando abbiamo esaminato l'art. 10, sarebbe stato preferibile parlare di "altre attività della banca". A parte ciò, comunque, il solito discorso: perché il Cici? Sempre rispetto alle innovazioni, mi sembra meriti d'essere sottolineata come previsione importante quella secondo cui la Banca d'Italia può emanare disposizioni (come ha fatto) in materia di organizzazione amministrativa e contabile e di controlli interni. Il rafforzamento dei controlli interni è senza dubbio la strada maestra per raggiungere l'obiettivo della sana e prudente gestione e, nello stesso tempo, tira fuori la Banca d'Italia da una sorta di funzione di "mamma a mezzo servizio" e rafforza l'emancipazione dell'impresa bancaria.

Ci sarebbe molto altro da dire in tema di vigilanza e bisognerebbe scendere alle istruzioni di vigilanza. E anche questo non sarebbe sufficiente; bisognerebbe mettere il naso sugli accordi di Basilea, quelli in essere, quelli *in itinere* e quelli futuribili anche alla luce della crisi finanziaria in corso. Tiriamoci il cappello. Tiriamoci il cappello, ma prima di venire, per qualche cenno, ai gruppi, è opportuno dare semplice nozione dell'art. 57 in materia di fusioni e scissioni e dell'art. 58 in materia di cessione rapporti giuridici. Ai relativi testi, dunque, rinvio.

La disciplina sui gruppi, come vi ho accennato nel quarto capitolo, tracima nel Tub dalla legge Amato del 1990, dettata a ristrutturazione delle banche pubbliche. Vediamo le norme. Dicendola molto semplicemente, si possono avere due diverse tipologie di gruppo bancario a seconda della natura della capogruppo: 1) il gruppo bancario con capogruppo bancario; 2) il gruppo bancario con a capo una società finanziaria⁸⁶³. Cosa si intende per capogruppo? Per capogruppo s'intende un sog-

⁸⁶² Per approfondimenti, vedi il saggio di Alessandro Benocci nel volume II.

⁸⁶³ Cfr. art. 60.

getto (banca italiana o società finanziaria con sede legale in Italia) a cui fa capo il controllo delle società componenti il gruppo; va da sé⁸⁶⁴ che la capogruppo non deve essere a sua volta un soggetto controllato da altra banca o società finanziaria. Con una battuta si può dire che la capogruppo è la fine del palo. Non sempre le società finanziarie possono assumere la veste di capogruppo; il secondo comma della norma ultima richiamata ci dice che può essere considerata capogruppo quella società finanziaria che controlli un insieme di società al cui interno abbiano rilevanza determinante le attività bancarie, finanziarie e strumentali. La «*rilevanza determinante*» si determina secondo criteri stabiliti dalla Banca d'Italia. La capogruppo, dicevo, è la fine del palo, ma nello stesso tempo rappresenta l'interfaccia nei confronti della vigilanza, assumendo peraltro la funzione di "cinghia di trasmissione"⁸⁶⁵ delle disposizioni impartite dalla Banca d'Italia nell'interesse della stabilità del gruppo. Si tenga presente che la Banca d'Italia accerta che lo statuto della capogruppo e le sue modificazioni non contrastino con la gestione sana e prudente del gruppo stesso. Con il Tub, ma ancor prima con la legge Amato, i gruppi bancari sono nuovi soggetti dell'ordinamento, e per loro è previsto uno specifico albo, così come è prevista una particolare disciplina delle crisi⁸⁶⁶. L'art. 65 riguarda i soggetti inclusi, in aggiunta alle società appartenenti a un gruppo bancario, nella vigilanza consolidata, mentre i successivi artt. 66, 67 e 68 riguardano le tre forme di vigilanza, sul lato della vigilanza consolidata, che conosciamo: e cioè la vigilanza informativa, regolamentare e ispettiva. Contentatevi di questo⁸⁶⁷.

55. Soggetti operanti nel settore finanziario (titolo V), istituti di moneta elettronica (titolo V-bis), istituti di pagamento (titolo V-ter) e altre brevi notizie sugli altri controlli (titoli VII), sulle sanzioni (titolo VIII) e sulle disposizioni transitorie e finali (titolo IX). Di intermediari finanziari si occupa il titolo V (artt. 106-114). La disciplina dei soggetti operanti nel settore finanziario, come già vi ho accennato, nasce al di fuori della legge generale bancaria e, in origine, con finalità specifiche. Nasce cioè all'interno della legislazione contro il riciclaggio del denaro sporco e da qui tracima nel Tub. Si parla ora di "intermediari finanziari", di soggetti cioè che possono svolgere esclusivamente attività finanziarie; a tali soggetti è riservato lo svolgimento nei confronti del pubblico delle seguenti attività: assunzioni di partecipazioni, concessione di finanziamenti sotto qualsiasi forma, intermediazione in cambi. Gli intermediari finanziari sono iscritti in un apposito registro prima tenuto dall'Uic e ora

⁸⁶⁴ Ma l'art. 61 lo specifica.

⁸⁶⁵ O se lo volete dire in termini più eleganti, di organo trasduttore.

⁸⁶⁶ Cfr. artt. 98 e 99 dedicati all'amministrazione straordinaria e alla liquidazione coatta della capogruppo; artt. 100, 101 e 102 dedicati all'amministrazione straordinaria e alla liquidazione coatta delle società del gruppo e alle procedure proprie delle singole società.

⁸⁶⁷ Vedi il saggio di Antonella Brozzetti nel volume curato da Benocci e Mazzini.

dalla Banca d'Italia. L'iscrizione è subordinata ai seguenti requisiti: 1) forma giuridica, società per azioni, accomandita per azioni, società a responsabilità limitata, società cooperativa; 2) esclusività dell'oggetto sociale; 3) capitale sociale versato non inferiore al quintuplo di quello previsto per la costituzione delle società per azioni; 4) requisiti di onorabilità dei partecipanti e di onorabilità e professionalità degli esponenti aziendali (v. artt. 108 e 109). Questi intermediari sono assoggettati a vigilanza di tipo informativo che prima faceva capo all'Uic e adesso alla Banca d'Italia. Gli intermediari finanziari che superino determinate soglie relative sia all'attività svolta sia alla dimensione sia al rapporto tra indebitamento e patrimonio (soglie determinate su criteri oggettivi fissati dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentite la Banca d'Italia e la Consob) devono iscriversi, oltre che all'elenco generale di cui all'art. 106, all'elenco speciale previsto dal successivo art. 107 e sono assoggettati alla vigilanza prudenziale della Banca d'Italia. L'art. 110 prevede obblighi di comunicazione per i titolari di partecipazioni rilevanti. L'art. 111 prevede le ipotesi di cancellazione dall'elenco generale disposta dal Ministro dell'Economia e delle Finanze su proposta prima dell'Uic e adesso della Banca d'Italia e, nel caso di intermediari iscritti all'elenco speciale, la cancellazione avviene dopo che la Banca d'Italia abbia predisposto la cancellazione dall'elenco speciale. Il successivo art. 113 prevede anche la fattispecie di soggetti non operanti nei confronti del pubblico per i quali, comunque, sono richiamati i requisiti di onorabilità sia per i partecipanti sia per gli esponenti aziendali. L'art. 114 demanda al Ministro dell'Economia e delle Finanze il compito di disciplinare l'esercizio nel territorio della Repubblica dell'attività di intermediari aventi sede all'estero.

Qualche osservazione meritano le norme del titolo V-bis (artt. da 114-bis a 114-quinquies) in tema di istituti di moneta elettronica. Sappiamo cosa sono gli istituti di moneta elettronica per quanto abbiamo a suo tempo visto; guardiamo velocemente cosa stabilisce la normativa recentemente inserita ad arricchire il Tub. Primo punto: l'emissione di moneta elettronica è un'attività riservata alle banche e agli istituti di moneta elettronica. Questi ultimi, a parte attività connesse e strumentali (sui limiti delle quali decide la Banca d'Italia) e a parte la prestazione di servizi di pagamento, possono svolgere esclusivamente tale attività e sono tenuti alla trasformazione immediata dei fondi ricevuti. Quel che è chiaro, e che chiaramente ci dice il legislatore, è che ad essi preclusa in ogni caso la concessione di crediti. Ecco che spuntano nuovi soggetti e che, in parallelo, spunta un altro albo: la Banca d'Italia iscrive gli istituti di moneta elettronica nazionali e le succursali di quelli comunitari ed extracomunitari in un apposito albo. Anche questi istituti, come le banche, necessitano di un'apposita autorizzazione ricalcata, salvo qualche specificazione (in meno) sul dettato dell'art. 14. Valgono i principi del mutuo riconoscimento, della libertà di stabilimento e della libera prestazione di servizi. Gli istituti sono assoggettati a vigilanza; anche qui la norma richiama gli articoli

relativi alla vigilanza sulle banche (art. 114-*ter*). Merita semmai menzione l'ultimo comma di quest'ultima norma, nel quale si dice che la Banca d'Italia, per finalità d'ordine prudenziale, può fissare un limite massimo al valore della moneta elettronica. Vi è poi un richiamo all'art. 146, sulla base di questa norma – che fa rientrare fra i compiti propri della Banca d'Italia quello di promuovere il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento – la Banca d'Italia stessa emana disposizioni volte a favorire lo sviluppo della moneta elettronica, ad assicurarne l'affidabilità e a promuovere il regolare funzionamento del relativo circuito. Infine ai sensi dell'art. 114-*quinquies*, la Banca d'Italia può esentare gli istituti di moneta elettronica dall'applicazione di parte della disciplina, di cui ho dato sintetica nozione, nei casi in cui: 1) l'importo complessivo della moneta elettronica emessa non superi una soglia stabilita dalla stessa Banca d'Italia; 2) la moneta elettronica sia accettata in pagamento esclusivamente da soggetti collegati all'istituto emittente; 3) la moneta elettronica sia accettata in pagamento solo da un numero limitato di imprese, individuate geograficamente o in relazione ai rapporti finanziari o commerciali che le connettono all'istituto emittente.

Un cenno al titolo V-*ter*, nuovo di zecca a seguito della novella introdotta dal d.lgs. 11/2010, in materia di istituti di pagamento. Si è visto che l'art. 1, co. 2, lett. h-*sexies*) stabilisce che gli istituti di pagamento sono le imprese, diverse dalle banche e dagli istituti di moneta elettronica, autorizzate a prestare i servizi di pagamento, a loro volta disciplinati dal nuovo capo II-*bis* del titolo VI. Le norme che compongono il titolo V-*ter* (artt. da 114-*sexies* a 114-*sexiesdecies*) stabiliscono: 1) agli istituti di pagamento è riservata la prestazione di servizi di pagamento (insieme alle banche e agli istituti di moneta elettronica), ma possono esercitare anche altre attività accessorie; 2) gli istituti di pagamento sono iscritti in un albo; 3) gli istituti di pagamento devono essere autorizzati; 4) gli istituti di pagamento sono sottoposti alla vigilanza della Banca d'Italia; 5) Gli istituti di pagamento detengono, nel rispetto delle modalità stabilite dalla Banca d'Italia, le somme di denaro della clientela in conti di pagamento utilizzati esclusivamente per la prestazione dei servizi di pagamento; 6) gli istituti di pagamento che svolgano anche attività imprenditoriali diverse dalla prestazione dei servizi di pagamento, devono costituire un patrimonio destinato per la prestazione dei servizi di pagamento e per le relative attività accessorie e strumentali.

Ancora poche parole. Come già ho accennato, il titolo VII è un titolo un po' particolare, perché si compone di una sola norma, l'art. 129, dedicata all'emissione di valori mobiliari. Si pone una soglia al di sotto della quale le emissioni di valori mobiliari e le offerte di valori esteri sono effettuabili senza che sia necessaria una specifica comunicazione della Banca d'Italia, mentre sottostanno alla particolare disciplina prevista dai successivi commi della norma le emissioni che superino la soglia in questione.

Quel poco che abbiamo accennato in precedenza – rispetto all'abusiva attività di raccolta del risparmio (art. 130), all'abusiva attività bancaria (art. 131), all'abusiva attività finanziaria (art. 132) e alla tutela dell'attività di vigilanza (art. 134) – è sufficiente per aver contezza dell'esistenza di un apposito titolo sulle sanzioni (titolo VIII); basta darvi notizia (il che vuol dire, leggetevi le norme) di nuove fattispecie di reato rappresentate dall'abusiva emissione di moneta elettronica (art. 131-bis), dall'abusiva attività di prestazione di servizi di pagamento (art. 131-ter), dalla denuncia al pubblico ministero ed al tribunale (art. 131-bis) nonché dall'abuso di denominazione (art. 133) e dal mendacio e falso interno bancario (art. 137).

Fra le disposizioni transitorie e finali (titolo IX), abbiamo già accennato di passata all'art. 146 in materia di vigilanza sui sistemi dei pagamenti; un richiamo merita anche il successivo art. 147, rubricato *«altri poteri dell'autorità di vigilanza»*. Quest'ultima norma ci dice che dette autorità continuano ad esercitare alcuni poteri previsti dagli artt. 32 e 35 della legge bancaria del 1936. Il problema è che questi poteri sono stati adoperati per finalità di politica monetaria. Ciò posto, molto probabilmente, la norma ormai contrasta con l'attribuzione dei poteri di politica monetaria alla Bce.

56. *Ciao e grazie dell'attenzione che mi avete prestato (se me l'avrete prestata)*. E con questo finisco. Certamente ho tralasciato materie e problemi importanti. Per saperne di più, bisognerà andare a leggere, come dovrete fare, i saggi raccolti nel volume curato da Benocci e Mazzini. Per la vostra gioia, vi ricordo che dovrete leggerlo per intero e scegliere due argomenti da portare all'esame. Buono studio. Dimenticavo: un grazie di cuore ad Ale Benocci che ha cercato di mettere ordine ai miei disordinatissimi *files* e ad Antonella Brozzetti che ha eliminato un visibilio di errori di battitura⁸⁶⁸. L'altro visibilio di errori, non solo di battitura, rimasti indomitamente abbarbicati a queste pagine, vanno imputati esclusivamente al sottoscritto.

⁸⁶⁸ L'accento sulla "a" finale di Antonella non è un errore, ma questo mistero non ve lo svelo.