“Credito” e “risparmio” nella Costituzione riformata

(di prossima pubblicazione in “Giusrisprudenza costituzionale”)

di Massimiliano Atelli

1. Le recenti, importanti decisioni della Corte n. 300 e 301 del 2003[1] non si occupano, come potrebbe a prima vista sembrare, solamente di fondazioni di origine bancaria.

Questo non è accaduto perché, a ben vedere, non poteva comunque accadere. Gli è infatti che sino a dette decisioni almeno sono risultate anche troppo intimamente compenetrate le vicende riguardanti siffatti specialissimi enti con quelle più di recente concernenti il settore bancario vero e proprio, come eloquentemente stanno a testimoniare le sentenze n. 341 e 342 emanate dal giudice delle leggi appena un paio di anni prima[2].

Di questo nesso frutto di uno stretto legame genetico e funzionale, con le sentenze n. 300 e 301 (specie con la prima) la Corte riconosce, nel nuovo arcipelago di materie creato dal riformato titolo V della parte II della Carta fondamentale, l’intervenuta frattura, che segna l’inizio di due differenti itinerari di sistematizzazione. L’uno, concernente le fondazioni di origine bancaria, porta all’ “ordinamento civile”; l’altro, invece, a quell’ordinamento del credito e del risparmio al quale è ritenuta riconducibile la competenza legislativa che l’art. 117, terzo comma, della Costituzione riconosce alle Regioni in materia di «casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale ».

Secondo la Corte, più precisamente, le fondazioni sorte dalla trasformazione degli originari enti pubblici conferenti non sono più – a differenza degli originari «enti pubblici conferenti» – elementi costitutivi dell’ordinamento del credito e del risparmio, al quale è riconducibile la competenza legislativa che l’art. 117, terzo comma, della Costituzione riconosce alle Regioni in materia di «casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale ». Ciò perché si ritiene che l’evoluzione legislativa abbia spezzato quel «vincolo genetico e funzionale» che in origine legava l’ente pubblico conferente e la società bancaria, trasformando la natura giuridica del primo in quella di persona giuridica privata senza fine di lucro (art. 2, comma 1, del d. lgs. n. 153) della cui natura il controllo della società bancaria, o anche solo la partecipazione al suo capitale, non è più elemento caratterizzante.

Per i giudici delle leggi, con questa trasformazione muta la collocazione nel riparto materiale delle competenze legislative tracciato dall’art. 117 della Costituzione, né vi è del resto alcuna norma idonea a ricondurre le fondazioni all’ordinamento al quale appartenevano gli enti pubblici conferenti.

Questo assunto ha condotto la Corte ha dichiarare infondate le pretese delle Regioni ricorrenti all’annullamento delle disposizioni della legge dello Stato in materia di fondazioni di origine bancaria da esse impugnate, in conseguenza della competenza legislativa concorrente loro

---

[1] Per un primo commento, sia consentito di rinviare, oltre che a CLARICH e PISANESCHI, nel loro *Commento* pubblicato sul *Giornale di diritto amministrativo*, 2003, n. 12, p. 1266 e a G. NAPOLITANO (*Le fondazioni di origine bancaria nell’ “ordinamento civile”: alla ricerca del corretto equilibrio tra disciplina pubblica e autonomia privata*, in *Corr. Giur.*, 2003, p. 1576, anche ad ATELLI, *Con la fine dell’attività creditizia la potestà regionale non è giustificata*, in *Guida al diritto*, 2003, n. 39, p. 90 ss.

[2] Sulle quali sia permesso di rinviare al mio *Le fondazioni di origine bancaria fra transizione infinita verso il diritto privato e innovazioni dell’ordinamento regionale in materia creditizia*, in questa *Rivista*, 2001, p. 4183 ss.

riconosciuta relativamente alle «casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale ». Per il giudice delle leggi, l'art. 11 della legge n. 448 del 2001 – cioè la norma statale nella specie oggetto del contenzioso costituzionale[3] - è infatti da ritenere operante non in questa materia ma in quella dell'«ordinamento civile», comprendente la disciplina delle persone giuridiche di diritto privato che l'art. 117, secondo comma, della Costituzione assegna alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Le decisioni della Corte sono evidentemente dense di implicazioni, da più punti di vista. Nella presente sede, l'intento è tuttavia quello di concentrare l'attenzione innanzitutto sulla nozione di "ordinamento del credito e del risparmio", quale enucleabile – a giudizio della Corte - nel rinnovato assetto costituzionale, alla luce del riparto di competenze tra Stato e regioni disegnato dall'art. 117, nuovo testo.

La possibilità di enucleare siffatta nozione, in un'accezione rinnovata, è dimostrata dal giudice delle leggi nel momento in cui esso adopera, con esito decisivo sul dispositivo finale, l'argomento secondo il quale le fondazioni sorte dalla trasformazione degli originari enti pubblici conferenti non sono più – a differenza degli originari «enti pubblici conferenti» – elementi costitutivi dell'ordinamento del credito e del risparmio, al quale è riconducibile la competenza legislativa che l'art. 117, terzo comma, della Costituzione riconosce alle Regioni in materia di «casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale»[4].

Una simile tecnica argomentativa dà infatti ad intendere con chiarezza che per la Corte:

1. il parametro istituzionale di riferimento è l' "ordinamento del credito e del risparmio"[5];

---

[3] Le norme impugnate modificano, in più punti, la disciplina delle fondazioni di origine bancaria (comunemente, anche se impropriamente, denominate fondazioni bancarie) dettata dal decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153 (Disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, e disciplina fiscale delle operazioni di ristrutturazione bancaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 1998, n. 461), in particolare quanto alla individuazione dei «settori ammessi», alla nuova nozione di «settori rilevanti», alla composizione dell'organo di indirizzo, al regime delle incompatibilità, alla disciplina della ipotesi di controllo congiunto di società bancaria o capogruppo bancario da parte di più fondazioni, alla decadenza degli attuali organi gestori delle fondazioni e, fino alla ricostituzione dei nuovi organi, alla limitazione dell'attività delle fondazioni alla ordinaria amministrazione.

[4] La nozione di "ordinamento" riferita al settore creditizio è dunque da assumere in un'accezione diversa da quella che la Corte fece propria nella sent. n. 135/1984 (in questa *Rivista*, 1984, I, p. 883 ss.)

[5] Si tratta del passaggio forse più rilevante di tutto l'apparato motivazionale che sorregge la decisione n. 300, specie se si considera che il contesto nel quale va a collocarsi è un contenzioso del quale sono parte regioni rivendicanti proprie competenze in materia creditizia.

Va rammentato, infatti, che sino alla decisione n. 300 le rivendicazioni delle regioni ad autonomia speciale in materia avevano riguardato, in coerenza con le rispettive disposizioni statutarie (e con quelle attuative di queste), attribuzioni concernenti l' "ordinamento" sì, ma degli enti creditizi in quanto tali, non già "del credito" *tout court*. Assai eloquente, in proposito, un passaggio della decisione n. della Corte: <<…Per contro, l'approvazione delle modifiche stesse é stata giustamente trasferita alla Regione, dal momento che ciò attiene alla struttura delle aziende di credito a carattere regionale, piuttosto che alle peculiari attività di esse, considerate nel loro concreto esplicarsi. Né si può dire che la Banca d'Italia dovrebbe comunque approvare le modifiche finalizzate alla raccolta del risparmio ed all'esercizio del credito da parte delle Casse rurali e delle aziende creditizie in genere; laddove alla Regione rimarrebbe - secondo lo Statuto di autonomia - il solo compito di provvedere sull'organizzazione interna delle aziende in questione, senza alcun riferimento alle specie ed agli ambiti delle loro operazioni. Tesi del genere - adombrate dal Tribunale di Trento nell'ordinanza 20 dicembre 1979, sulla quale la Corte si é pronunciata con la sentenza n. 197 del 1982 - non sono state affatto sviluppate nelle ordinanze che vengono ora in esame, salvi i generici accenni contenuti nei dispositivi. Ma in ogni caso, si tratta di assunti che non trovano fondamento nello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, poiché l'"ordinamento degli enti di credito" a carattere regionale non può non tener conto di ciò che normalmente inerisce alla sfera delle loro attività, in vista degli scopi peculiari di istituti siffatti, quali sono identificati dalle stesse leggi dello Stato (e, in

2. ad esso è oggi riconducibile la competenza legislativa che l'art. 117, terzo comma, della Costituzione riconosce alle Regioni[6] in materia di «casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale[7]»;
3. in esso rientravano le fondazioni sorte dalla trasformazione degli originari enti pubblici conferenti di cui alla legge n. 218/1990;
4. quelle fondazioni in esso non rientrano tuttavia più, essendosi esaurito un lungo percorso di transizione verso il diritto privato.

Riservando ad altra occasione l'esame degli altri punti, qui interessano in specie il primo e il secondo.

Dire, infatti, che il parametro istituzionale di riferimento è l' "ordinamento del credito e del risparmio", e che ad esso è oggi riconducibile la competenza legislativa che l'art. 117, terzo comma, della Costituzione riconosce alle Regioni in materia di «casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale»[8], significa infatti iniziare a gettare finalmente un po' di luce sullo specifico problema, sorto all'indomani della riforma del titolo V della parte II operata alla fine del 2001, dell'attuale configurazione del diritto

---

particolare, dal r.d. 26 agosto 1937, n. 1706 cit.). Se dunque le norme di attuazione statutaria avessero trasferito alla Regione le sole attribuzioni relative all'organizzazione interna delle aziende regionali di credito, in quanto istituti equiparati a qualsiasi altro tipo di persona giuridica, lo Statuto speciale sarebbe stato violato. E, nel contempo, la disciplina in questione si sarebbe posta in aperto contrasto con il principale criterio informatore del passaggio delle funzioni statali attribuite alle Regioni: criterio costituito - fin dall'art. 17, primo comma lett. b, della legge 16 maggio 1970, n. 281 (cui s'è aggiunto l'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382) - dal "trasferimento... per settori organici di materie", anziché per frammenti di competenza>>.

[6] Detto riconoscimento, va sottolineato, opera tuttavia nei confronti di tutte le regioni, sicché il primo elemento di rilevante novità è proprio l'estensione – diretta e immediata conseguenza della riformulazione dell'art. 117 Cost. - della potestà legislativa regionale concorrente in materia bancaria anche alle Regioni a statuto ordinario, che erano le uniche a non poter vantare attribuzioni in materia creditizia nell'ambito del modello di parziale diarchia normativa proposto dal Testo unico bancario tra legislazione statale e disciplina emanata dalle (e quindi applicabile nelle) singole Regioni a statuto speciale: v. sul punto COSTI, *Regioni e credito: i profili istituzionali*, in *Banca, impresa, società*, 2003, pp. 15-16.

[7] Siffatte categorie soggettive – in effetti probabilmente mutuate dall'esperienza statutaria delle regioni ad autonomia differenziata (così CASSESE, *Mercati finanziari, Stato e regioni*, in *Banca, impresa, società*, 2003, p. 3 e COSTI, op. ult. cit., p. 20) - pongono come noto il delicato problema dell'incomprensibile riesumazione nominalistica, al massimo livello legislativo, di categorie soggettive che il diritto bancario italiano dovrebbe essersi lasciato alle spalle da oltre dieci anni, almeno in punto di diritto positivo. Problema, questo, che si è ritenuto ad ogni modo di dover riconsiderare già nel citato contributo *Con la fine dell'attività creditizia la potestà regionale non è giustificata*, rispetto alle conclusioni forse un po' drastiche in altra sede proposte (il riferimento è al mio *Prime note sul diritto bancario regionale dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, ne *Le società*, 2002, p. 22 ss., ove parlai di "improbabile configurabilità dell'esercizio della potestà legislativa statale nella materia del credito regionale, devoluta alla potestà legislativa concorrente delle regioni" e, con riferimento alla formulazione del nuovo testo dell'art. 117, comma 3, Cost., "di errore troppo clamoroso perché – sia pure con tutta la buona volontà – vi si potesse porre rimedio sul piano meramente ermeneutica"). In effetti, l'errore nell'uso delle categorie nominalistiche c'è e resta clamoroso, giacché veder inseriti nel testo vigente della Costituzione vocaboli quali "casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale", fa compiere con la mente un salto all'indietro di circa un decennio, e in specie a quell'inizio degli anni Novanta del secolo passato nel quale è maturato un processo di profondo ammodernamento del sistema bancario italiano. Tuttavia, occorre convenire con COSTI, op. ult. cit., p. 9 ss., che – sebbene a dispetto di un dato letterale fin troppo esplicito in senso avverso – va pur dato un qualche plausibile senso all'infelicissima formulazione dispositiva di cui si discorre.

[8] Per G. NAPOLITANO, op. cit., p. 1576, le fondazioni bancarie "non possono più considerarsi elementi costitutivi dell'ordinamento creditizio sottoposto alla potestà legislativa delle regioni".

bancario regionale[9], segnatamente nella direzione del formale riconoscimento dell'esistenza di una nuova categoria soggettiva, alla quale ben si adatta la cauta denominazione di "banca a carattere regionale"[10].

2. Così opinando, la Corte stimola l'interprete innanzitutto alla ricerca di un qualche significato plausibile per il riferimento – contenuto nell'art. 117, co. 3, Cost., e ritenuto comunemente (sebbene con accenti diversi) di non semplice attuazione concreta – alle casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, nonché agli enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Indi, e per conseguenza, le decisioni sopra ricordate sollecitano ad affrontare una questione più ampia, che attiene alla stessa collocazione della materia del "credito" nell'ambito del variato assetto costituzionale[11].

In particolare, il problema che si pone è quello di stabilire se la relazione di simmetria istituita nel 1948 tra "credito" e "risparmio" ", collocando specifiche attribuzioni nella sfera repubblicana piuttosto che in quelle sub-repubblicane (statali, regionali o provinciali), sia rimasta tale oppure invece sia mutata (e, in tal caso, in che modo e sino a che punto).

Siffatto problema va evidentemente calato – nell'odierna cornice costituzionale – sugli artt. 47[12] e 117.

Dalla loro complessiva lettura si trae innanzitutto che "la Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito", e "favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese". Ai fini del riparto di competenza, l'art. 117 aggiunge peraltro che, se lo Stato ha legislazione esclusiva tra l'altro nella materia "moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie", è tuttavia devoluta alla potestà legislativa concorrente delle regioni la specifica materia "casse di

[9] Sia consentito sul punto di rinviare ad ATELLI, *Prime note sul diritto bancario regionale dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, cit.

[10] V. CASSESE, cit., pp. 5-6, e soprattutto COSTI, op. ult. cit., p. 12 ss., il quale definisce tali le banche aventi sede legale in una data Regione, e con articolazione territoriale e operatività in prevalenza – si badi, non anche in esclusiva - limitata al territorio della medesima Regione.

[11] Sul tema, v. CASSESE, cit., p. 3 ss.

[12] In ordine all'art. 47, in generale, v. *ex plurimis* MERUSI, in *Commentario della Costituzione* a cura di Branca, sub art. 47, Bologna-Roma, 1980, p. 153 ss., il quale tuttavia ne propone una lettura incline ad assumere risparmio e credito come termini di una relazione espressiva del momento centrale della liquidità monetaria, nell'ambito di un sistema che tende a concentrare in un unico soggetto – la Banca d'Italia - tanto le funzioni di governo della moneta quanto quelle di controllo e indirizzo delle aziende di credito.

Siffatta ricostruzione va tenuta tuttora ben presente specie alla luce dell'espresso riferimento, contenuto nell'art. 117, comma 2, Cost., nuovo testo, alla "moneta", quale materia devoluta alla potestà legislativa esclusiva statale. L'avvento del regime comunitario della moneta unica (in forma completa, a decorrere dal gennaio 2002), e il conseguente trasferimento alla Banca centrale europea della gran parte delle competenze degli Stati membri inerenti alla politica monetaria, sollecitano infatti ad interrogarsi sulla colorazione da dare a detto riferimento.

Se, come chi scrive è portato a ritenere, la devoluzione della materia denominata "moneta" alla potestà legislativa esclusiva statale non sottende più la concentrazione in capo allo Stato di attribuzioni concernenti il governo della moneta (spettanti ormai alle autorità comunitarie), non rimane allora che la possibilità di aderire alla tesi di COSTI, op. ult. cit., p. 18, secondo la quale quel riferimento va inteso come fatto ad elementi, quali la "moneta bancaria" e la "circolazione dei mezzi di pagamento", che danno ulteriore sostegno all'idea di una scomposizione in più frammenti del complessivo fenomeno bancario ad opera della Carta fondamentale, ciascuno dei quali risulta assoggettato ad un particolare regime disciplinare.

risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale" [13].

Potrebbe allora sorgere il dubbio che quella relazione di simmetria istituita nel 1948 tra "credito" e "risparmio" sia stata normativamente spezzata, anche alla luce del fatto che la vigente legge bancaria, come noto novellata nel 1993 sotto la spinta della normativa comunitaria, poggia oggi sì sulle nozioni di "risparmio" e di "credito", ma per farne componenti destinate e fondersi nella superiore categoria dell' "attività bancaria".

Provando a sviluppare il percorso di indagine su questi temi nella prospettiva dell'intestazione costituzionale delle competenze, occorre allora innanzitutto constatare che, nell'ambito dell'art. 47, l'incoraggiamento e la tutela del risparmio in tutte le sue forme sono demandati alla Repubblica, cioè all'entità ordinamentale che nel vigente assetto costituzionale si colloca al di sopra del piano statuale e nell'ambito della quale convivono, su un piano di equiordinazione e nel presupposto del riparto delle rispettive competenze legislative, le regioni e, appunto, lo Stato[14]; parimenti alla Repubblica è rimesso di disciplinare, coordinare e controllare l'esercizio del credito[15].

In siffatto quadro costituzionale si sono come noto inserite, nel tempo, dapprima le vicende connesse al sorgere delle istituzioni regionali[16], indi, quelle legate all'attuazione della direttiva comunitaria n. 89/646/CEE. Per l'effetto, la potestà legislativa in materia bancaria è stata, sino all'8 novembre 2001, interamente riservata allo Stato, con l'eccezione però - nei termini risultanti dalle disposizioni contenute nei singoli statuti regionali e dall'art. 159 del Testo unico bancario del 1993 - delle Regioni a statuto speciale[17].

Secondo l'art. 159[18], infatti : i) le valutazioni di vigilanza sono comunque riservate alla Banca d'Italia; ii) nei casi in cui i provvedimenti previsti dagli articoli 14, 31, 36, 56 e 57 sono attribuiti alla competenza delle regioni, la Banca d'Italia esprime, a fini di vigilanza, un parere vincolante; iii) sono inderogabili e prevalgono sulle contrarie disposizioni già emanate le norme dettate dai commi 1 e 2 nonché dagli articoli 15, 16, 26 e 47, ferme restando peraltro le competenze attribuite agli organi regionali nella materia disciplinata dall'art. 26; iv) le regioni a statuto speciale, alle quali sono riconosciuti, in base alle norme di attuazione dei rispettivi statuti, poteri nelle materie disciplinate dalla direttiva n. 89/646/CEE, provvedono a emanare norme di recepimento della direttiva stessa nel rispetto delle disposizioni di principio non derogabili contenute nei commi dianzi indicati.

Nonostante il riconoscimento di simili competenze in capo alle regioni ad autonomia differenziata, all'intestazione alla Repubblica, e non allo Stato solamente, delle attribuzioni in materia creditizia non faceva però riscontro – nel testo originario della Carta fondamentale – anche la costituzionalizzazione di una sorta di mini federalismo bancario.

Questo è invece proprio quel che accade nell'ambito dell'ordinamento repubblicano risultante dalle modifiche operate con la legge costituzionale n. 3/2001, nella misura in cui l'art. 117

---

[13] Il che vuol dire tra l'altro che la legislazione statale dovrà di necessità dettare disposizioni di principio affinché le Regioni a statuto ordinario possano adeguarvisi nell'esercizio della potestà legislativa concorrente.

[14] COSTI, op. ult. cit., p. 19.

[15] E va in proposito rammentato che, anteriormente all'avvento del Testo unico bancario del 1993, oltre che alla riforma del titolo V della parte II della Carta fondamentale, la Corte (sent. n. 135/1984, cit.) ebbe a osservare che "certo, in un settore come quello creditizio, é indispensabile che le funzioni regionali siano armonizzate con quelle da riservare allo Stato, e in particolare alla Banca d'Italia…". Sul punto, v. anche SANGIORGIO, *Credito (Ordinamento amministrativo del)*, in *Dig. disc. pubb.*, vol. IV, Torino, 1989, p. 417.

[16] V. sul punto COSTI, cit., p. 12.

[17] Sulle ragioni storiche di questa eccezione si rinvia a COSTI, op. ult. cit., p. 10 ss.

[18] Sul quale si rinvia a COSTI, *L'ordinamento bancario*, Bologna, 1994, p. 133, e, più di recente, all'esauriente commento di CONDEMI, cit., p. 1231 ss.

riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato solamente la materia "tutela del risparmio e mercati finanziari", non anche – se non nei limiti della parte del sistema bancario nazionale diversa da "casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale" – disciplina, coordinamento e controllo dell'esercizio del credito.

Nella sostanza, mentre la "tutela del risparmio" (così come i "mercati finanziari") è materia rimasta unitariamente accentrata in capo allo Stato, dal punto di vista dell'attrazione nell'orbita della potestà legislativa esclusiva a questo spettante, disciplina, coordinamento e controllo dell'esercizio del credito formano oggi una materia (almeno in parte) divisa. Il punto è tutt'altro che di modesto rilievo, sul piano delle implicazioni, le quali almeno in astratto non paiono poter risentire troppo del fatto che – nella divisione – lo spazio di esplicazione della potestà legislativa concorrente delle regioni in materia creditizia è stato circoscritto ad una parte soltanto, e quantitativamente non prevalente, del sistema bancario nazionale[19] (appunto, e nuovamente, "casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale").

La questione è allora se sia possibile, ciò nonostante, ricondurre alla materia denominata "tutela del risparmio" (operazione che comunque pone un non eludibile problema di relazione con il convergente riferimento ai "mercati finanziari"[20]) anche "disciplina, coordinamento e controllo dell'esercizio del credito". La devoluzione alla potestà legislativa concorrente delle regioni della materia "casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale", vale infatti a confermare quel che già l'assenza di espliciti riferimenti al "credito" nell'ambito dell'art. 117, comma 2, Cost., induceva a pensare: non soltanto lo Stato non ha potestà legislativa esclusiva con riguardo all'intero ordinamento bancario[21], ma per la parte residua di quest'ultimo potrebbe persino valere la regola, opposta, della potestà legislativa regionale residuale di cui al'art. 117, comma 4.

In realtà, orientarsi in materia appare possibile solo muovendo dalla duplice nozione di attività bancaria, quale categoria a cui va oggi certamente riferito l'art. 47 Cost., nella parte in cui riserva alla Repubblica di disciplinare, coordinare e controllare l'esercizio del credito, e di intermediari finanziari, di cui agli artt. 106 e 107 del Testo unico bancario[22]. Solo un simile itinerario ricostruttivo potrebbe infatti avere qualche *chance* di successo nell'ambito del tentativo di ricomporre un puzzle normativo formato dai riferimenti alla "tutela del risparmio in tutte le sue forme" e alla "disciplina, coordinamento e controllo dell'esercizio del credito" di cui all'art. 47, da quelli alla "tutela del risparmio" e ai "mercati finanziari", di cui all'art. 117, comma 2, e infine da

---

[19] Questa circostanza potrebbe tuttavia valere ad evitare che, con riguardo all'impatto del puntuale riferimento contenuto nell'art. 117, comma 3, Cost. a queste categorie soggettive, si possa addivenire alla conclusione – fatta propria dalla Corte in una recente occasione (sent. n. 362/2003, reperibile all'indirizzo di Rete www.giurcost.it) – secondo cui è "del tutto implausibile che dalla competenza statale di principio su questa materia siano stati estromessi aspetti così rilevanti" da ridurla "…a poco più di un guscio vuoto".

[20] V. CASSESE, cit., p. 5, e COSTI, *Regioni e credito…*, cit., p. 18 ss.

[21] Per la verità, l' "ordinamento del credito" non è neppure una semplice materia, considerato che 'materia' è reputata, dal legislatore costituzionale, una parte dell'intero e più vasto sistema bancario, ovvero quella coincidente con "casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale". D'altra parte, non si può ignorare, ai fini di una corretta ricostruzione della nozione di "ordinamento del credito", che, quale che sia la natura di questo, essa deve risultare comunque coerente con l'assegnazione da parte della Corte agli originari «enti pubblici conferenti» (nonché alle fondazioni di origine bancaria, sino al momento nel quale si è completata la loro transizione nel diritto privato) del carattere di "suoi" elementi costitutivi.

[22] Secondo COSTI, op. ult. cit., p. 20, infatti, su detti soggetti le regioni non possono rivendicare alcun potere, poiché essi rientrano <sicuramente nella materia "mercati finanziari" nonché nella "tutela del risparmio", il che basta per ritenere che la loro disciplina legislativa rientri nella competenza esclusiva dello Stato>.

quello alle "casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale", di cui all'art. 117, comma 3, Cost.

Anche tra i maggiori autori che hanno esaminato la questione, non esiste in effetti uniformità di vedute, al di là delle apparenze. Secondo Cassese, che tende a concentrare l'attenzione in particolare sulla locuzione "mercati finanziari", questa va interpretata come riferita sia ai "mercati bancari", sia a quelli "finanziari non bancari"[23], avendo la novella costituzionale adoperato il plurale ("mercati finanziari") senza premettervi un sostantivo di delimitazione ("come *disciplina* dei mercati finanziari o *regolazione* dei mercati finanziari"). Di qui, la conclusione che l'art. 117, comma 2, Cost., nuovo testo, riserverebbe alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia del credito e della finanza[24].

Diversa, invece, appare la posizione di Costi, che – ripudiando letture indistintamente unificanti - tende a misurare l'impatto di ciascuna delle locuzioni introdotte dalla novella del 2001 sulle strutture fondanti dell'ordinamento bancario[25]. In tal caso, la riconduzione – "in linea di principio", come puntualizza l'Autore - della disciplina delle banche alla competenza esclusiva dello Stato è operata seguendo un percorso argomentativo maggiormente articolato, che si sofferma partitamene sul rapporto tra l'attività bancaria e la raccolta del risparmio, nonché tra la prima e la qualità di intermediari finanziari (cioè di importanti attori nei "mercati finanziari") comunque rivestita dalle banche, anche alla luce del riferimento alla "moneta" contenuto nell'art. 117, comma 2, Cost.

La sensazione di chi scrive è che quella operata dalla Carta fondamentale sia una sorta di scomposizione del complessivo fenomeno bancario in più frammenti, ciascuno dei quali risulta assoggettato ad un particolare regime disciplinare[26]. Quanto meno per gli ambiti di materia non riconducibili con sicurezza sotto l' <ombrello> istituzionale della "tutela del risparmio" o dei "mercati finanziari", il problema della ripartizione tra lo Stato e le regioni delle relative attribuzioni resta allora reale, e potrebbe anzi finire col lambire lo stesso art. 159 del Testo unico bancario – che se certamente può in astratto rappresentare un utile termine di riferimento per le regioni a statuto ordinario che intendessero fare uso della potestà legislativa concorrente[27] loro riconosciuta dall'art.

---

[23] Va detto per completezza che ad analoga conclusione sembrerebbe portato, nel quadro di una valutazione generale della legislazione sulla tutela del risparmio e sull'esercizio del credito previgente rispetto al Testo unico del 1993, anche G. VISENTINI, voce *Credito e risparmio*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. X, Roma, 1988, pp. 1 ss.

[24] CASSESE, cit., p. 4 ss.

[25] COSTI, op. ult. cit., p. 18.

[26] Del resto, secondo la Corte (sent. n. 407/2002, in questa *Rivista*, I, p. 904 ss.), "non tutti gli ambiti materiali specificati nel secondo comma dell'art. 117 Cost., nel testo modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, possono, in quanto tali, configurarsi come "materie" in senso stretto, poiché, in alcuni casi, si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie (cfr. Corte cost., sentenza n. 282 del 2002). In questo senso l'evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una "materia" in senso tecnico, qualificabile come "tutela dell'ambiente", dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze. In particolare, dalla giurisprudenza della Corte antecedente alla nuova formulazione del Titolo V della Costituzione è agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come "valore" costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale".

[27] In particolare laddove si ritenesse non indispensabile l'emanazione di una legge quadro *ad hoc* e quindi sufficiente l'estensione delle disposizioni contenute nei primi tre commi dell'art. 159 del d.lgs. n. 385/1993 (come sostiene anche COSTI, op. ult. cit., p. 17 ss.) le quali continuano ad esplicare effetto, da un punto di vista formale, ma soltanto nei confronti delle Regioni a statuto speciale (cfr. CONDEMI, *Commento all'art. 159*, in

117, comma 3, Cost. [28] – non può tuttavia venir senz'altro esonerato dallo scrutinio teso a verificarne la persistente cogenza (nella sua interezza)[29] alla luce del superiore principio di cedevolezza della legislazione statale previgente[30].

In questo quadro, va inoltre segnalato, per tornare alla questione dell'uso delle categorie nominalistiche, che per la verità neppure la Corte si attiene sempre ad una politica di rigorosità definitoria, giacché nella decisione n. 300 l'ordinamento del quale non sono più elementi costitutivi le fondazioni sorte dalla trasformazione degli originari enti pubblici conferenti (a differenza di questi ultimi e, oggi, delle «casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale») non è ritenuto etichettabile mediante il riferimento al solo "credito", bensì va denominato in termini maggiormente ampi come "ordinamento del credito e del risparmio"[31], mentre nella precedente decisione n. 224 del 1994 (e, più sfumatamene, anche nella n. 49 del 1999), il riferimento veniva invece operato esclusivamente all' "ordinamento bancario" e all' "ordinamento creditizio"[32].

Al di là delle apparenze, il problema delle categorie non va sottovalutato, perché spesso esse sottendono implicazioni e ricadute di ordine sostanziale. Non si tratta, infatti, soltanto di stabilire se sia corretto, nell'odierno quadro ordinamentale, evocare l' "ordinamento del credito e del

---

Commentario al testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia a cura di Capriglione, tomo II, seconda edizione, Padova, 2001, p. 1242).

[28] Secondo la Corte (sent. n. 282/2002, in questa *Rivista*, 2002, I, p. 645 ss.), infatti, <i principi fondamentali della disciplina possono trarsi «non solo da leggi statali nuove, espressamente rivolte a tale scopo», e che, specie nell'attuale fase di transizione, «la legislazione regionale concorrente dovrà svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali comunque risultanti dalla legislazione statale già in vigore»>.

[29] In proposito, va considerato che parte dei principi inderogabili in materia sono contenuti, in particolare, in alcune disposizioni della disciplina statale attuativa - quali quelle di cui agli artt. 15, 16, 26 e 47 del testo unico – che la Corte costituzionale (sent. n. 224/1994, cit.) ritiene "più strettamente connesse alla realizzazione dei principi di concorrenza e di sana gestione dell'impresa bancaria posti a fondamento della direttiva 89/646". V. COSTI, op. ult. cit., p. 15.

[30] A proposito del quale, si v. la sent. n. 376/2002, in questa *Rivista*, 2002, I, p. 788 ss. (ove si parla di "norme legislative statali di dettaglio che…risultassero applicabili, a titolo suppletivo e cedevole, in assenza di corrispondente disciplina regionale»).

[31] L'argomento secondo il quale le fondazioni sorte dalla trasformazione degli originari enti pubblici conferenti non sono più – a differenza degli originari «enti pubblici conferenti» – elementi costitutivi dell'ordinamento del credito e del risparmio (al quale è riconducibile la competenza legislativa che l'art. 117, terzo comma, della Costituzione riconosce alle Regioni in materia di «casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale»), essendo le stesse confluite nella materia dell' "ordinamento civile", suscita per vero interrogativi anche sulla relazione oggi esistente tra i due ambiti. Più precisamente, far salva la legittimità costituzionale di una norma statale sostenendo che questa disciplina soggetti che erano ma più non sono parte di un determinato ambito (appunto, l'ordinamento del credito e del risparmio), non vale a porre in termini di marcata alternatività il rapporto tra detto ordinamento e quello "civile" ?

Se così fosse, tuttavia, ne deriverebbero ulteriori e dense questioni. Lo stesso Testo unico bancario del 1993, infatti, nell'esprimere una filosofia unitaria di particolare attenzione agli elementi di specializzazione del settore bancario, forma però un *corpus* disciplinare dai contenuti assai articolati. In particolare, come noto, vi si possono trovare non poche e non poco importanti disposizioni (artt. 115 ss.) concernenti i contratti dei quali siano parte gli istituti di credito. In questa specifica prospettiva, giungere alla conclusione che siffatta parte della materia contrattuale fuoriesce dall' "ordinamento civile" per rimanere ancorata all'ordinamento del credito e del risparmio non appare impossibile sul piano logico, ma si tratterebbe di un risultato giuridicamente corretto (per un'utile lettura si rinvia in proposito a ROPPO, *Diritto privato regionale ?*, in *Pol. dir.*, 2003, p. 553 ss.), oltre che opportuno sul piano della politica del diritto ?

[32] Vero è, tuttavia, che l'incedere definitorio della Corte appare ondivago nell'ambito della stessa sentenza n. 300 del 2003, nell'ambito della quale, in altro passaggio, il giudice delle leggi fa invece espresso ed esclusivo riferimento al (solo) "sistema creditizio" ("a differenza di quanto ebbe a decidere nel 2001, la Corte oggi non può dunque non dare rilievo alla conclusione del periodo ordinario assegnato agli enti per gli adempimenti conseguenti alla decisione legislativa di separare gli enti medesimi dal sistema creditizio").

risparmio"[33], quale più ampio "ambito di materia" cui ricondurre la competenza legislativa che l'art. 117, terzo comma, della Costituzione riformata riconosce alle regioni in materia di «casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale»[34], bensì di dare risposta a quesiti e interrogativi non di poco conto, ivi incluso il seguente, denso di significati (di ordine anche tecnico-politici, evidentemente): va riorganizzata, e se sì come - specie dal punto di vista di un possibile intervento quadro sulle Authorities di vigilanza operanti in settori di mercato contigui -, la catena delle Istituzioni di controllo sul credito[35] ? Più nello specifico, in caso di risposta affermativa, in quale misura e con quali strumenti vanno coinvolte in siffatto processo le regioni[36] ?

3. Ancorché in certa misura in controtendenza rispetto ad un mercato la cui dimensione tende sempre più ad essere quella (nel minimo) comunitaria, con ciò che evidentemente ne consegue in termini di limiti all'esplicazione delle competenze legislative regionali (v. art. 117, comma 1, Cost.[37]), quello delle banche aventi per tratto distintivo una precisa caratterizzazione operativo/territoriale rappresenta in Italia fenomeno di non trascurabili dimensioni.

Beninteso, guardando alle forme organizzative proposte dal Testo unico bancario del 1993 la questione forse non si pone più, almeno in una non modesta percentuale di casi, per le s.p.a. e per le banche popolari, molte delle quali ultime – ne è prova la quotazione dei relativi titoli partecipativi nei principali mercati regolamentati – sono oramai essenzialmente delle s.p.a. conformate in guisa del tutto particolare (o se si vuole troppo particolare, stando ai rilievi mossi di recente dalla

[33] CLARICH e PISANESCHI, op. cit., p. 1266, preferiscono declinare questa locuzione come "organizzazione del credito e del risparmio".

[34] L'obliquo riferimento a specifiche forme organizzative ("casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale"), senza l'impiego di alcun criterio di tipo oggettivo, afferente cioè alla natura delle competenze esplicabili, conduce a domandarsi se, conformemente ad un risalente indirizzo, la potestà legislativa regionale ancora investa in linea astratta la disciplina del soggetto (poteri in materia di autorizzazioni all'esercizio dell'attività creditizia, modificazioni statutarie, fusioni e scissioni, situazioni di "crisi"), piuttosto che la disciplina dell'attività bancaria (*ex multis*, nel primo senso, COSTI, *L'ordinamento bancario*, cit., pp. 129-130 e, con riferimento al nuovo testo dell'art. 117 Cost., ID., *Regioni e credito…*, cit., p. 14 ss., CASSESE, cit., p. 6; sul punto, in termini più generali, cfr. anche ROPPO, cit., p. 586).

[35] Giova rammentare, al riguardo, che con la già citata sentenza n. 224 del 1994 la Corte costituzionale aveva respinto le tardive rivendicazioni delle istituzioni regionali sottolineando con chiarezza che, se "la nuova disciplina posta dal testo unico n. 385 si é venuta, dunque, a caratterizzare sia come disciplina direttamente attuativa di una direttiva comunitaria (per lo stretto collegamento esistente tra il testo unico ed il decreto attuativo n. 481 del 1992), sia come legge di grande riforma economico- sociale", in particolare per quanto concerne "la previsione dell'inderogabilità della disciplina relativa al parere vincolante della Banca d'Italia". Ciò trova "la sua spiegazione nelle stesse caratteristiche del limite in questione, dal momento che detto limite é stato definitivamente attuato non più attraverso l'impiego della fonte regionale (secondo quanto inizialmente previsto dal secondo comma dell'art. 46 del decreto legislativo n. 481), ma immediatamente dalla fonte statale (così come statuito con l'art.159, secondo comma, del testo unico). Né, d'altro canto, risulta giustificato affermare che, disponendo in questi termini, l'art. 159 avrebbe violato, oltre l'art. 76 della Costituzione, anche la competenza della Regione a disciplinare con proprie norme di recepimento della direttiva l'intervento della Banca d'Italia, dal momento che tale competenza - già riconosciuta dal primo comma dell'art. 46 - non é stata di fatto esercitata nel termine previsto dalla Regione. L'assenza di un intervento tempestivo del legislatore regionale ha, pertanto, resa necessaria, al fine di garantire il rispetto del vincolo comunitario, la successiva disciplina statale, adottata in sede di testo unico".

[36] Del resto, tramite il rinvio operato dall'art. 1 della direttiva 89/646/CE, l'art. 1 della direttiva n. 83/350/CE definisce neutralmente «autorità competenti» le autorità nazionali abilitate, in virtù di leggi o regolamentazioni, a controllare gli enti creditizi, lasciando in tal modo impregiudicata la possibilità di far rientrare in siffatta nozione, all'interno di ciascuno Stato membro, anche istituzioni sub-statuali quali le regioni (nonché, nel caso dell'Italia, le province autonome).

[37] Cfr. COSTI, op. ult. cit., p. 19 e CASSESE, cit., p. 4.

Commissione di Bruxelles, che ha chiesto chiarimenti al governo italiano circa il possibile contrasto tra la relativa normativa interna e il principio di libera circolazione dei capitali).

Diverso potrebbe invece essere il discorso per le banche di credito cooperativo, che formano nel loro insieme un sistema capillarmente diffuso sull'intero territorio nazionale, forte di 460 aziende ed oltre 3 mila sportelli, e rappresentativo – secondo gli ultimi dati disponibili - di circa l'11% del sistema creditizio nazionale, con una raccolta diretta complessiva pari a 78,3 miliardi di euro e un patrimonio ammontante a quasi 10,9 miliardi.

Se così fosse, ne conseguirebbe, in astratto, la non inutilità di domandarsi se – per portare un solo esempio, ma di attualità - l'esecutivo abbia agito davvero con *modus* corretto (rispettoso cioè delle prerogative regionali) nel modificare l'art. 28 del Testo unico bancario mediante il decreto legislativo di recente approvato dal Consiglio dei ministri in attuazione della delega contenuta nell'art. 1 della legge n. 366/2001 e teso a coordinare il TUB (n. 385/1993) e il TUF (n. 58/1998) con il decreto legislativo di riforma del diritto societario comune (n. 6/2003)[38].

[38] Cfr. ROPPO, cit., p. 586.