

## ***LA LEGGE BANCARIA DEL 1936\****

***\*testo della Lectio Magistralis tenuta nel ciclo di conferenze “La cultura negli anni ‘30” in occasione della Mostra “Anni ‘30 arti in Italia oltre il fascismo” – organizzata da Fondazione Cesifin Alberto Predieri, Firenze – Palazzo Strozzi - 11 gennaio 2013.***

1. Sulla legge bancaria del 1936 esiste una letteratura economica, giuridica e politica sterminata. Nessuna pretesa, da parte mia, di fornire un resoconto puntuale e ragionato di questa letteratura e, men che meno, l'illusione di andare alla ricerca di un'opinione diversa da quelle già espresse da storici, giuristi ed economisti; magari con l'ambizione di superare le divisioni che caratterizzano tale letteratura, soprattutto quando si cerchi di individuare una sola filosofia capace di dar conto delle linee di fondo di quella legge.

Questa mia conversazione parte da un presupposto: la legge bancaria del 1936 *a)* interviene a valle di una serie di scelte che il legislatore aveva già compiuto nel settore delle banche; *b)* viene emanata nel momento in cui lo stato fascista ha più spiccatamente formulato le proprie scelte di politica economica e non solo economica; *c)* continua a costituire l'impalcatura più importante dell'ordinamento bancario fino alla metà degli anni Ottanta, se non fino al Testo Unico Bancario del 1993.

E, a dire il vero, questo approccio non è molto originale: è stato infatti già e ripetutamente sottolineata la capacità della legge bancaria del 1936 di convivere con regimi politici e politiche economiche radicalmente diversi (il regime fascista e lo stato democratico del dopoguerra); capacità legata e dovuta soprattutto alla elasticità della relativa disciplina.

D'altro canto, non è quello bancario l'unico settore nel quale lo stato fascista detta norme che, da un lato, eredita dallo stato liberale e che, dall'altro, sopravvivono, una volta depurate dalle sovrastrutture di più evidente matrice fascista, nello stato democratico del dopoguerra.

In questa prospettiva mi riprometto di muovermi attraverso questi punti: *a)* cercherò di fissare alcune delle scelte di fondo che caratterizzano la legge bancaria del 1936; *b)* cercherò successivamente di individuare i tratti dell'ordinamento bancario che quest'ultima eredita dal passato; *c)* vorrei poi cogliere i momenti della legge che riflettono più da vicino le scelte di politica legislativa che il regime fascista effettuò in quel periodo; *d)* cercherò, quindi, di stabilire in che senso ed entro quali limiti si può dire che le scelte (o le non scelte) della legge bancaria del 1936 hanno continuato a costituire la struttura portante del sistema bancario del nostro paese nel dopoguerra e fino al Testo Unico del 1993; *e)* mi chiederò infine, ma solo di sfuggita, se le riforme che si stanno profilando a seguito della crisi finanziaria, non costituiscano in qualche misura e per certi aspetti un ritorno a linee proprie della legge bancaria del 1936.

## *2. Le scelte più importanti della legge bancaria.*

A me pare che le scelte più caratterizzanti compiute dalla legge bancaria riguardino, da un lato, la struttura della vigilanza sulle banche e, dall'altro, la distinzione, nell'ambito di queste ultime, fra Aziende di credito e Istituti di credito, con due diversi tipi di vigilanza sugli operatori rispettivamente riconducibili alle prime o ai secondi.

a) La legge bancaria del 1936, a differenza da quanto previsto dal Testo Unico Bancario del 1993, non individua i fini che le autorità di vigilanza possono e debbono perseguire attraverso l'esercizio dei poteri che la stessa legge attribuisce loro. Più esattamente gli artt.li 28, 32, 33 e 35 di quella legge attribuiscono alle autorità creditizie penetranti poteri di intervento sulle banche (o più esattamente sulle Aziende di credito); poteri che vanno dall'ingresso sul mercato all'articolazione territoriale delle Aziende e consentono alle stesse autorità di condizionare la massima parte delle loro scelte gestionali: dai tassi ai coefficienti di solvibilità, dall'assunzione di partecipazioni ai settori ai quali far affluire il credito. La legge bancaria del 1936 non individua i fini per il cui conseguimento questi poteri possono essere esercitati dalle autorità creditizie. Assistiamo insomma, sotto questo profilo, ad una delega in bianco attribuita alle autorità creditizie, anche se non manca

\*relazione

una certa tipizzazione degli strumenti dei quali le medesime autorità possono avvalersi. Assistiamo ad una delegificazione dei fini e ad una legificazione degli strumenti esattamente la scelta opposta a quella che compirà il Testo Unico del 1993 che legificò i fini e delegificò gli strumenti.

La legge bancaria del 1936 attribuisce una delega in bianco ad una struttura particolare sulla quale tornerò, imperniata su un'organizzazione esplicitamente sottoposta al potere politico; ma non è questo il punto che qui voglio sottolineare. Il punto da porre in evidenza riguarda il carattere del tutto aperto, sotto il profilo dei fini, della delega attribuita all'apparato di controllo; come sappiamo, nel dopoguerra quella struttura cambiò, probabilmente rendendosi indipendente dal potere politico con trasferimento alla Banca d'Italia dei poteri regolamentari, ma la delega è rimasta almeno sulla base del dato letterale della legge una delega in bianco per quanto concerne i fini, così come l'aveva tratteggiata la legge bancaria del 1936. E bisogna aspettare la metà degli anni '80 per veder legislativamente ridimensionato questo carattere di delega in bianco del potere di vigilanza attribuito alle autorità di controllo e il TUB per trovare un limite finalistico ben più definito per tale delega.

b) La legge bancaria dedica il proprio Titolo V alla “disciplina degli Istituti, imprese ed enti raccoglitori di risparmio a breve”, ossia alle “Aziende di credito” e il Titolo VI alla “disciplina della raccolta del risparmio a medio e lungo termine”, ossia agli “Istituti di credito”. La distinzione fra Aziende ed Istituti, che costituisce la più importante forma di specializzazione recepita e formalizzata dalla legge bancaria, è fondata sulla lunghezza delle operazioni di raccolta del risparmio (a vista e a breve per le Aziende, a medio e lungo termine per gli Istituti) e sorregge una profonda diversità delle forme di vigilanza. La raccolta a breve e a vista pone problemi di liquidità per le Aziende e sollecita per queste i controlli di tipo monetario (es.: riserve obbligatorie) che non si presentano per gli Istituti di credito, che hanno un raccolto più stabile e le cui obbligazioni non sono considerate strumenti di pagamento e quindi sfuggono agli interventi dettati da esigenze di politica monetaria (es.: riserve obbligatorie). Distinzione sulla quale si innesta l'impressionante sviluppo dei crediti speciali e dei crediti agevolati che hanno caratterizzato l'insieme degli Istituti di credito, sia nel periodo fascista sia un quello del dopoguerra.

\*relazione

La distinzione fra Aziende e Istituti cade con il Testo Unico Bancario, dissolvendosi nell'operatività della banca universale.

### 3. *L'ordinamento bancario "ereditato" dalla legge bancaria del 1936.*

3.1. L'ordinamento rinvenuto dalla legge bancaria e sedimentatosi nei decenni precedenti presentava almeno due connotazioni particolari: era un sistema con forti connotazioni pluralistiche e con una forte dose di specializzazione.

Lo stesso usciva da un periodo nel quale era stata prestata una grande attenzione ai rapporti fra banca e industria, sotto il profilo della partecipazione sia delle industrie nelle banche sia delle banche nelle industrie. Fermiamo per un attimo l'attenzione su ciascuno di questi connotati per verificare in quale misura gli stessi siano stati recepiti o modificati dalla legge bancaria del 1936.

Parlando di pluralismo e specializzazione è necessario precisare in quale senso queste nozioni vengano qui adottate: il pluralismo fa riferimento alla struttura e ai fini perseguiti dall'ente creditizio, per specializzazione si intende una caratteristica non del soggetto ma dell'attività. Una banca cooperativa e una società per azioni bancaria perseguono finalità diverse ma possono esercitare lo stesso tipo di attività e, viceversa, due banche, entrambe con finalità lucrative, possono esercitare attività diverse (es.: una è un'azienda l'altra un istituto di credito).

### 3.2. *Pluralismo bancario e banche pubbliche.*

Il sistema bancario che si presenta alla legge bancaria del 1936 è caratterizzato da un forte pluralismo. Per rendersene conto, con riferimento alle Aziende di credito, basta ricordare il dettato dell'articolo 5 della stessa legge; articolo che annovera le seguenti categorie di Aziende: 1) gli Istituti di credito di diritto pubblico, 2) le Banche di interesse nazionale, 3) le Banche popolari, 4) le Casse di risparmio, 5) i Monti di credito su pegno, 6) le Casse rurali e artigiane, oltre alla categoria residuale delle "Banche e Aziende di credito in genere", poi definite nella letteratura come

Aziende di credito ordinario ed essenzialmente costituite in forma di società lucrativa.

Al pluralismo delle Aziende di credito si doveva poi aggiungere l'ancor più accentuato pluralismo che caratterizzava il settore degli Istituti di credito, nell'ambito dei quali al pluralismo si accompagnava una forte specializzazione. Ognuna di quelle categorie di Aziende di credito e ciascuno degli Istituti di credito era dotato di una propria disciplina legislativa e regolamentare.

La legge bancaria mantiene in vita tutte quelle categorie di Aziende e di Istituti con le relative discipline, sovrapponendo a queste ultime una normativa generale almeno per quanto concerne le Aziende.

Connota, in particolare, quel pluralismo la natura pubblica di una parte consistente delle Aziende e la quasi totalità degli Istituti. Sul punto è tuttavia opportuna almeno una precisazione. Il carattere pubblico di molte Aziende di credito e di moltissimi Istituti di credito non consentiva un discorso generico e generale sulla banca pubblica, ma imponeva conclusioni differenziate per le Aziende e per gli Istituti di credito.

Per le prime (e in particolare per gli Istituti di credito di diritto pubblico e per le Casse di risparmio) la pubblicità non nasceva da un preciso disegno programmatico di pubblicizzazione del sistema bancario, ma era il frutto di tante storie diverse, che avevano portato per ragioni diverse alla creazione di soggetti sottratti al potere dei privati; storie diverse che la legge bancaria recepisce e alle quali dichiara applicabile lo statuto generale delle Aziende di credito. Diverso è il discorso che va fatto per gli Istituti di credito (si pensi agli Istituti di credito fondiario, agli Istituti Beneduce, all'IMI): questi enti erano nati da precisi programmi di finanziamento, per lo più a medio e lungo termine, di particolare settori dell'economia e la loro pubblicità consisteva proprio nell'assicurare tali finanziamenti.

Dunque, mentre era difficile ricomprendere le Aziende pubbliche nell'ambito di una indistinta categoria delle banche pubbliche, pensate come strumenti di governo del settore bancario, un siffatto discorso poteva essere fatto per gli Istituti di credito pubblici tenendo ben presente, per altro, la loro specializzazione.

Come sappiamo quel pluralismo è stato progressivamente compresso, soprattutto attraverso la privatizzazione della banca pubblica, ed oggi restano solo tre tipi di

\*relazione

enti creditizi: la società per azioni bancaria, le banche popolari e le banche di credito cooperativo.

### *3.2. La specializzazione.*

La legge bancaria del 1936 conosce una sola forma di specializzazione, quella fra Aziende ed Istituti, fondata sulle caratteristiche delle relative provviste, nel senso che le prime raccoglievano risparmio a vista o a breve termine e i secondi effettuavano la provvista attraverso risparmio a medio e lungo termine e spesso ricorrendo, oltre che a depositi vincolati, alla emissione di obbligazioni (si pensi agli Istituti Beneduce). Questa distinzione non trovava, nella legge, un corrispondente puntuale nella lunghezza delle operazioni di impiego, nel senso che alle Aziende non era preclusa la possibilità di concedere prestiti anche a medio e lungo termine. E questa distinzione è rimasta in vigore fino al d. lgs. 481/1992 e al successivo Testo Unico del 1993.

Ma la legge bancaria aveva trovato nell'ordinamento degli enti creditizi una forte specializzazione anche per le aziende di credito ma soprattutto nell'ambito degli Istituti di credito, chiamati ad erogare crediti solo a favore di uno o più settori dell'economia e questa specializzazione veniva accentuata anche dalla gestione degli incentivi pubblici concessi a particolari settori e affidata almeno in parte agli stessi Istituti di credito. La legge bancaria del 1936 conserva questa specializzazione. Anzi la specializzazione degli Istituti si accentua negli anni Cinquanta e Sessanta per trovare poi una progressiva attenuazione nei decenni successivi.

Il Testo Unico Bancario del 1993 poneva fine a tutte le specializzazioni dando ingresso nel nostro ordinamento alla banca universale che non incontra, nel dettato legislativo, alcun limite sia sul versante della raccolta sia su quello degli impieghi.

### *3.3. Il rapporto banca-industria.*

Come è noto, la disciplina dei rapporti fra banca e industria (termine utilizzato qui come sinonimo di impresa non finanziaria) costituisce una caratteristica fondamentale della fisionomia di un sistema bancario, quando non del sistema economico nel suo complesso. E questo rapporto presenta due profili, fra loro indipendenti, anche se connessi, nell'ambito di una loro complessiva disciplina. Un primo profilo

\*relazione

concerne la possibilità che un'impresa non finanziaria detenga il controllo di una banca, mentre il secondo profilo riguarda la possibilità che una banca controlli un'industria.

Le vicende che accompagnarono la crisi delle tre maggiori banche miste (Banco di Roma, Comit e Credit) erano sfociate, nelle relative convenzioni del 1931 e del 1934, in un divieto per quelle banche di detenere il controllo di partecipazioni industriali, determinando così la fine della banca mista. Le stesse convenzioni non incisero sull'altro profilo del problema, ossia quello relativo alla partecipazione dell'industria nella banca, nonostante i ripetuti tentativi, verificatisi in passato, dell'industria di conquistare il controllo della banca, anche perché, come è noto, la proprietà di quelle banche era passata, dopo alcune soluzioni intermedie, all'IRI ossia allo Stato.

La legge bancaria del 1936 non prende esplicitamente posizione né sull'uno né sull'altro profilo del rapporto banca e industria.

Più esattamente, la legge bancaria non pone alcun divieto per l'industria di assumere il controllo di una banca, come invece farà il Testo Unico del 1993, e probabilmente quella scelta fu anche motivata dal fatto che il sistema bancario dell'epoca era costituito, essenzialmente, da banche pubbliche (Istituti di credito di diritto pubblico, Casse di risparmio) o da banche in forma di società per azioni ma controllate dallo Stato (Banco di Roma, Comit e Credit) o da banche cooperative (Banche popolari e Casse rurali e artigiane), per le quali non era possibile un controllo da parte di imprese private.

Neppure sulla possibilità che una banca detenesse il controllo di un'industria vi fu un'esplicita presa di posizione da parte della legge, ma tale possibilità era sottoposta al generale potere dell'autorità di vigilanza, la quale (art. 35, 2° comma, lett. a) aveva la "facoltà" di "disciplinare il rapporto fra il patrimonio sociale e gli investimenti in immobili e titoli azionari".

In definitiva, la legge bancaria del 1936, nonostante l'esperienza della crisi della banca mista, non vietava né all'impresa di controllare una banca né ad una banca di controllare un'impresa: fu il ricordo angosciante di quella crisi che spinse sempre più la vigilanza a non consentire né l'uno né l'altro rapporto, almeno nella sua accezione di rapporto di controllo.

\*relazione

#### 4. *La legge bancaria del 1936 e il suo “tempo”.*

Ho già ricordato che il dibattito sulla filosofia di fondo della legge bancaria del 1936 è stato particolarmente vivace e ha posto a confronto due tesi abbastanza radicali. Una parte della letteratura ha messo in luce, facendo perno soprattutto sulle scelte esplicite della legge, la sua congruenza con le scelte politiche del regime, e con la concezione che lo stesso aveva dello Stato, pensato come stato corporativo, e del ruolo dell'impresa nell'ambito dello stesso; un'altra parte della letteratura, facendo perno sulla sua storia segreta e sul ruolo che i vertici dell'IRI (Alberto Beneduce e Donato Menichella) (nella sostanziale estraneità della Banca d'Italia e del suo Governatore Azzolini) svolsero nella concreta confezione della stessa, ha sottolineato che la legge bancaria si preoccupa soprattutto, in un'ottica tecnocratica della stabilità del sistema bancario, piuttosto che della sua manovrabilità da parte del potere politico.

A me pare che entrambe le letture siano possibili e soprattutto che le stesse non siano in contraddizione l'una con l'altra. Nel momento in cui, come ho già ricordato, la legge bancaria affida alle autorità di vertice una delega in bianco in ordine ai fini che possono essere perseguiti con i poteri alle stesse attribuiti, la stessa legge può trovare, in concreto, applicazioni di segno diverso: potrebbe essere utilizzata per rendere coerente con le scelte di politica economica del governo la condotta della banca, ma può anche essere applicata avendo come obiettivo soltanto la stabilità e, per certi aspetti, l'efficienza del sistema bancario. In altre parole: la “doppiezza” della legge bancaria consente della stessa sia una lettura che ne fa uno strumento di governo del credito sia una lettura che vi ravvisa soltanto uno strumento di “polizia” del credito.

E anticipando quando dirò fra un momento, gli strumenti della legge bancaria del 1936 potevano essere utilizzati come strumenti di governo del credito da parte delle autorità di vertice previste dalla stessa legge, ma furono utilizzati, per lo più (si pensi alle eccezioni, come il vincolo di portafoglio), come strumenti di polizia del credito, dopo la fine del regime fascista e la riorganizzazione delle autorità creditizie realizzata nell'immediato dopoguerra.



Credo sia opportuno sottolineare se e come la legge bancaria del 1936 si inserisca nelle scelte concrete e nella teoria politico-economica di quel periodo. Dedicherò perciò qualche attenzione 1) all'organizzazione delle autorità creditizie disegnata da quella legge e 2) alla concezione dell'impresa che la dottrina corporativa aveva elaborato e ai suoi riflessi su quella particolare impresa che è l'impresa bancaria 3) con un solo accenno alla prospettiva nella quale quelle concezioni collocavano la concorrenza nel sistema bancario.

#### 4.1. *L'ispettorato per la difesa del risparmio e per l'esercizio del credito.*

Come è noto, il regime, a partire dalla metà degli anni Trenta, andò sempre più accentuando una politica di governo accentrato dell'economia e, d'altro canto, in tutti i paesi occidentali negli stessi anni si andò ampliando l'intervento dello stato.

In questo quadro, coerentemente, si colloca il disegno che la legge bancaria realizza con riferimento alle autorità creditizie; disegno che vede l'unificazione del vertice, al posto della frammentazione che dello stesso aveva accettato la legge bancaria del 1926, e l'attribuzione di tale vertice al potere politico.

Queste le norme. L'art. 11 della legge proclamava che *«la difesa del risparmio ed il controllo dell'esercizio del credito sono attuati dallo stato mediante apposito organo denominato "Ispettorato per la difesa del risparmio e per l'esercizio del credito"»*.

Il successivo art. 12 stabiliva che *«L'Ispettorato è alle dipendenze di un Comitato di Ministri presieduto dal Capo del Governo e composto dei ministri per le finanze, per l'agricoltura e le foreste e per le corporazioni.*

*Il governatore della Banca d'Italia è capo dell'Ispettorato e provvede, nell'ambito delle direttive fissate dal Comitato dei Ministri, alla esecuzione dei compiti attribuiti all'Ispettorato, anche mediante deleghe.*

*Il Capo dell'Ispettorato partecipa alle sedute del Comitato dei Ministri predetto»*.

Infine l'art. 13 aggiungeva che *«Il Comitato dei Ministri di cui all'articolo precedente fissa le direttive per l'azione da svolgere dall'Ispettorato. Per le direttive*

\*relazione

*di carattere generale il Comitato dei Ministri sentirà il Comitato corporativo centrale al fine di adeguare le esigenze per lo sviluppo della economia della Nazione e della vita dello Stato alla formazione del risparmio ed alle possibilità di credito del paese».*

Al di là dell'ambiguità di quest'ultimo inciso, del fatto che il Comitato centrale corporativo non si riunì mai e, sia pure non trascurando di ricordare che, non avendo l'Ispettorato propri uffici, la vigilanza venne esercitata attraverso l'articolazione organizzativa della Banca d'Italia, resta innegabile che l'apparato di controllo era un apparato politico e che attraverso l'attività dello stesso sarebbe stato possibile un intervento, sulla struttura del mercato bancario e sulle scelte operative delle banche, di ordine politico, capace cioè di adeguare le scelte delle banche alle scelte politiche del governo. E gli strumenti per un controllo selettivo del credito non mancavano: dalla politica dei tassi (art. 32, 1° comma, lett. b) alla individuazione delle "diverse branche di attività economiche alle quali [indirizzare] gli investimenti" (art. 32, 1° comma, lett. d).

Illuminante sul punto l'affermazione proprio di Alberto Beneduce, secondo il quale *"la riforma bancaria aveva portato la banca a servizio dello Stato"*. Il che rimane vero anche se le *"pur possibili implicazioni pianificatorie [della riforma] non furono praticate dal regime"* e che *"i poteri di indirizzo dell'ispettorato vi furono solo nella parte minore esercitati"*, come ricorda Paolo Baffi.

A riprova del fatto che la nuova struttura di vertice era pensata come uno strumento di governo dell'intero mercato finanziario ricordo che quella struttura era destinata, nell'intenzione del legislatore, a sottoporre al proprio controllo pure la borsa (art. 2, 4° comma e artt. 43 e 45 della legge); il che rimane vero anche se tali norme non furono seguite dalle richieste norme secondarie e non trovarono quindi concreta applicazione.

#### *4.2. L'impresa bancaria come "impresa funzione"*

I poteri che le autorità creditizie, di evidente natura politica, potevano adottare nei confronti delle banche e appena illustrati, comportavano e, ad un tempo, presupponevano una concezione dell'impresa bancaria come funzione e non come esercizio di un diritto.

\*relazione

Sul punto dobbiamo tener presenti due norme: quella dettata dall'art. 1 della legge bancaria e quella contenuta nella dichiarazione VII della Carta del lavoro.

La prima stabilisce che “la raccolta del risparmio fra il pubblico sotto ogni forma e l'esercizio del credito sono funzioni di interesse pubblico” e la seconda dichiara che “l'organizzazione privata della produzione essendo funzione di interesse nazionale, l'organizzatore dell'impresa è responsabile dell'indirizzo della produzione di fronte allo Stato”. Le due norme, la cui assonanza è evidente, riflettono appunto la concezione corporativa dell'impresa che vede il profitto quale corrispettivo per l'esercizio dell'impresa nell'interesse nazionale e nell'imprenditore l'incaricato di una funzione del cui indirizzo risponde allo stato. Ed è opinione largamente dominante quella secondo la quale la concezione dell'impresa fatta propria dalla legge bancaria sia appunto quella elaborata dalla dottrina corporativa.

A questa concezione dell'impresa corrisponde la teoria dell'ordinamento bancario come ordinamento sezionale, elaborata proprio sulla base della legge bancaria, da Massimo Severo Giannini, e secondo il quale l'ordinamento bancario vede un vertice che detta norme che, coloro che entrano a far parte di quell'ordinamento, debbono osservare; e si tratta di norme che perseguono l'interesse del gruppo nel suo insieme. Dunque gli imprenditori che entrano a far parte di quell'ordinamento perseguono non un interesse esclusivamente proprio ma un interesse anche altrui, come è tipico di soggetti che non esercitano un diritto ma svolgono una funzione. Queste poche considerazioni, del resto condivise dalla generalità della dottrina, collegano un'altra incidenza del “suo tempo” sull'ordinamento bancario, quella connessa con la concezione corporativa dell'impresa adottata dal regime in quegli anni.

#### *4.3. Il sistema bancario come oligopolio amministrato*

La legge bancaria del 1936 colloca al vertice del sistema bancario un'autorità politica che ha amplissimi poteri sia per quanto concerne l'accesso al mercato sia per quanto riguarda le scelte gestionali delle banche.

La stessa, almeno in linea di principio, recepisce una nozione di impresa bancaria che trova la propria ragion d'essere nella capacità di svolgere la funzione di interesse pubblico alla stessa assegnata, nel contesto generale di una concezione corporativa delle imprese.

\*relazione

È abbastanza naturale che queste scelte di politica legislativa incidano anche sulla visione della struttura del mercato bancario fatta propria dalla stessa legge bancaria. Una scelta che finisce per emarginare la concorrenza, considerata come un pericolo che può mettere a repentaglio la stabilità delle banche, ed è sintomatica, in questo senso, la norma che attribuisce all'Ispettorato il potere di porre "limiti" ai "tassi attivi e passivi", norma che autorizza l'imposizione di tetti massimi ai tassi passivi e soglie minime ai tassi attivi per scongiurare forme di concorrenza pericolose per la stabilità delle banche.

E all'emarginazione della concorrenza contribuisce anche l'accettazione della concezione corporativa dello stato e dell'impresa; concezione che implica una serie di accordi all'interno dell'impresa, fra le imprese e fra le imprese e lo stato. E tutto ciò non solo non contempla la concorrenza come indispensabile strumento di efficienza, ma ravvisa nella stessa una componente sostanzialmente estranea alla visione corporativa delle imprese e dello stato.

In questo contesto le intese fra gli imprenditori bancari non sono viste come comportamenti da reprimere: essi trovano positiva accoglienza da parte del legislatore e delle autorità creditizie. Un esempio clamoroso di questo atteggiamento sta nel ruolo riconosciuto al cartello bancario.

Questo accordo, che aveva come obiettivo precipuo la fissazione di limiti massimi ai tassi passivi, venne dichiarato dal Comitato dei ministri, obbligatorio per le banche e si prevede anche il potere dell'Ispettorato di porre saggi minimi per le operazioni attive.

Facendo perno su questi elementi si può accogliere la tesi secondo la quale l'idea di mercato bancario accolta dalla legge bancaria è riconducibile a quella di un oligopolio amministrato, e comunque ad un modello nell'ambito del quale la concorrenza non era considerata come un fattore positivo, necessariamente da favorire, ma piuttosto un pericolo dal quale guardarsi.

##### *5. La legge bancaria dopo la caduta del fascismo e nel nuovo contesto costituzionale e comunitario.*

La legge bancaria del 1936 è stata abrogata soltanto con il Testo Unico del 1993; dunque la stessa ha continuato a costituire l'ordinamento generale del sistema ban-

\*relazione

cario per altri 50 anni dopo la caduta del fascismo. Ed è constatazione comune quella secondo la quale questa lunga vita della legge bancaria è dovuta, soprattutto, alla sua elasticità, e, in particolare, alla sua capacità di convivere con sistemi politici e politiche economiche molto diverse.

Vorrei essere, tuttavia, più preciso sul punto e verificare anzitutto se la legge bancaria sia rimasta sostanzialmente immutata fino alla sua abrogazione nei primi anni '90 o se invece la stessa abbia subito, come forse era inevitabile, alcune modificazioni importanti. E mi riferisco sia alla caduta dell'apparato di vertice della vigilanza che inevitabilmente si è accompagnata alla caduta del fascismo sia e, soprattutto, all'incidenza che, a mio avviso, su quella legge hanno avuto il dettato della Carta costituzionale e i principi dell'ordinamento comunitario.

5.1. Per quanto concerne il primo profilo basti qui ricordare che negli anni '40 venne eliminata la struttura di vertice adottata dalla legge bancaria e appena illustrata, e dopo alcuni passaggi intermedi sui quali è qui inutile insistere, la nuova struttura era costituita da un Comitato interministeriale (il CICR), a mio avviso di natura amministrativa e non politica, presieduta dal Ministro del Tesoro, e dalla Banca d'Italia.

Si è molto discusso di questa "privatizzazione" del vertice del sistema; qui basti rilevare che indubbiamente quel vertice fu fortemente depoliticizzato con accentuazione del profilo tecnocratico.

5.2. Ma un'altra e più importante modificazione la legge bancaria del 1936 ha subito a seguito dell'entrata in vigore della Carta costituzionale, ai sensi degli artt. 41 e 47 della medesima.

Dovrò, sul punto, essere piuttosto apodittico, ma spero di essere sufficientemente chiaro. L'art. 41, 3° comma della Carta costituzionale riconosce al diritto di iniziativa economica la protezione insita nella riserva di legge: ossia possono essere posti vincoli al diritto di impresa solo attraverso la legge. Come abbiamo constatato, la legge bancaria del 1936 non indicava i fini che le autorità creditizie dovevano e potevano perseguire e che dovevano quindi giustificare i vincoli che per il loro perseguimento tali autorità avrebbero potuto imporre alle imprese bancarie.

\*relazione

La Carta costituzione imponeva e impone, invece, di individuare le norme primarie che giustificano tali vincoli. E se si prescinde da ipotesi sostanzialmente marginali, nel nostro ordinamento l'unica norma che può giustificare i vincoli che le autorità creditizie impongono alle imprese bancarie è la tutela del risparmio, costituzionalmente imposta dall'art. 47 della stessa Carta costituzionale; il che rimane vero al di là dei problemi interpretativi che pone questa norma. Ma se tutto ciò è vero, le autorità creditizie attraverso la vigilanza sulle imprese bancarie avrebbe potuto perseguire solo la tutela del risparmio, ossia, il che nella sostanza è lo stesso, la stabilità e l'efficienza del sistema bancario nel suo insieme. Ed in effetti fu questa la linea normalmente seguita dalle autorità creditizie.

La Carta costituzionale, con la protezione offerta all'attività imprenditoriale attraverso la riserva di legge, ha escluso che i vincoli all'impresa bancaria previsti dalla legge bancaria potessero essere posti per scopi diversi da quelli della tutela del risparmio e, in particolare, ha escluso che le autorità creditizie potessero, con i loro atti amministrativi, incidere sulle decisioni delle imprese bancarie per uniformare alle scelte di politica economica delle autorità politiche.

Abbiamo ricordato che, in considerazione del carattere di delega in bianco attribuito alle autorità creditizie dalla legge bancaria, queste avrebbero potuto imporre sia vincoli giustificati dalla necessità di assicurare stabilità ed efficienza al mercato bancario (prospettiva tecnocratica) sia vincoli che avessero trovato nelle esigenze della politica economica delle autorità politiche la propria ragione d'essere (prospettiva programmatica); anche se di fatto questa seconda prospettiva non fu in pratica perseguita

L'art. 41 della Costituzione ha reso giuridicamente impercorribile la prospettiva programmatica, imponendo invece di giustificare tutti i vincoli alle imprese bancarie con la necessità di assicurare stabilità ed efficienza al sistema bancario. Delle due anime della legge bancaria, alla luce dell'art. 41 della nostra Costituzione, quella politico-programmatica diventa incapace di giustificare i vincoli che le autorità creditizie possono imporre alle banche. Delle due anime la legge bancaria ha perduto quella politico-programmatica, conservando soltanto quella tecnocratica, ossia quella che tende alla tutela del risparmio attraverso la stabilità e l'efficienza del mercato bancario.

\*relazione

La legge bancaria sopravvive ma vede eliminato quel carattere di delega in bianco che presentava, attraverso una qualche legificazione dei fini, almeno nel senso che quella delega consentiva, alla luce dell'art. 41 della Carta Costituzionale, solo interventi diretti ad assicurare la stabilità e l'efficienza del settore bancario.

5.3. Una seconda limitazione del “color bianco” della delega attribuita dalla legge bancaria del 1936 alle autorità creditizie deriva dall'ordinamento comunitario ed esattamente dalla direttiva 77/80 del 12 dicembre 1977, attuata, nel nostro ordinamento, con grave ritardo, dal d.p.r. 27 giugno 1985, n. 350. Quella direttiva e questo provvedimento impediscono alle autorità creditizie di tener conto, nell'assumere le loro decisioni, delle “esigenze economiche del mercato”; formula con la quale l'ordinamento comunitario vieta alle autorità creditizie di assumere decisioni di vigilanza avendo come criterio la struttura del mercato bancario e, quindi, valutando se una singola scelta della banca sia coerente o incoerente con il piano che l'autorità creditizia avesse elaborato sulla struttura del mercato.

La Carta costituzione impediva alle autorità creditizie di assumere le proprie decisioni di vigilanza tenendo, come guida, le scelte di politica economica del potere politico, ma non precludeva alle stesse di giustificare le proprie decisioni, sia pure nella prospettiva di favorire la stabilità e la concorrenza del mercato, sulla base di una loro valutazione complessiva del mercato bancario. Ed, in effetti, fino alla metà degli anni Ottanta le autorità creditizie adottarono tutta una serie di provvedimenti avendo riguardo alle esigenze economiche del mercato. Così operarono nel consentire l'ingresso sul mercato a nuove banche (per anni bloccato), nell'autorizzare le articolazioni territoriali delle banche, nell'autorizzare le operazioni straordinarie, come le fusioni.

La direttiva 77/80 della Comunità e il d.p.r. 350/1985 non consentivano più alle autorità creditizie di adottare quelle decisioni avendo come parametro per i propri provvedimenti la struttura complessiva del mercato; esse dovevano motivare i vincoli alla libertà d'impresa con ragioni specifiche d'ordine microeconomico (dalla professionalità degli esponenti aziendali al rispetto dei coefficienti patrimoniali). La legge bancaria sopravviveva a questa importante modificazione dell'ordinamento bancario, ma vedeva fortemente ridimensionata anche l'anima per così dire tecno-

\*relazione

cratica che non poteva più giustificare i vincoli imposti alle imprese bancarie su ragioni macroeconomiche, o se si vuole, ragioni connesse con la struttura del mercato bancario.

5.4. I due ridimensionamenti dei poteri delle autorità creditizie appena illustrati non impedirono che la legge bancaria conservasse quel grado di elasticità che le aveva consentito, nel 1936, di prender atto della specializzazione e del pluralismo della realtà del sistema bancario.

Essa infatti accompagnò i fenomeni, spesso di natura diversa quando non opposta, che hanno caratterizzato il mercato bancario dal dopoguerra fino al Testo Unico del 1993. Così la legge bancaria vede, negli anni '50 e '60, accentuarsi la caratteristica della specializzazione (soprattutto nell'ambito degli Istituti di credito) e, successivamente, a partire dagli anni Ottanta, assiste ad una profonda despecializzazione, per quanto concerne sia le Aziende sia gli Istituti di credito; fenomeno che sfociò poi nella banca despecializzata o universale disegnata dal Testo Unico del 1993. Declinò fortemente anche il carattere pubblico del sistema, soprattutto attraverso la riforma della banca pubblica del 1990. Ma tale declino non modificò nella sostanza le linee fondamentali della legge bancaria, che pure aveva incontrato alla propria nascita un sistema bancario prevalentemente pubblico.

Come abbiamo rilevato, la legge bancaria non aveva preso esplicitamente posizione sui rapporti fra banca e industria, probabilmente perché dopo la pubblicizzazione delle Banche di interesse nazionale, la possibilità per l'industria di controllare la banca era molto limitata. La privatizzazione delle banche pubbliche degli anni '90, ancor prima del Testo Unico Bancario, ripropose questo problema, che venne affrontato dalla legge 287/1990 e che fu risolto vietando all'industria il controllo della banca, determinando un ulteriore contenimento dei poteri delle autorità creditizie e quindi un ulteriore contenimento della delega che la legge bancaria attribuiva loro.

5.5. Un altro mutamento dell'ordinamento bancario conosciuto dalla legge bancaria è l'applicazione della legge antitrust al mercato bancario, operata dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287. La legge bancaria sopportava, dunque, un mutamento impor-

\*relazione



tante rispetto all'impianto che ne aveva segnato la nascita. Come ho già ricordato, il contesto nel quale venne emanato la legge bancaria non conosceva ed anzi temeva un mercato bancario troppo concorrenziale. La legge antitrust considera necessario, per l'efficienza del sistema bancario, applicare anche in questo settore le norme a tutela della concorrenza, pur attribuendo la relativa vigilanza alla Banca d'Italia. Anche sotto questo profilo la legge bancaria del 1936 dimostrava di poter convivere con filosofie radicalmente diverse.

#### *6. La legge bancaria del 1936 e il Testo unico del 1993.*

Come ho ricordato, il Testo Unico del 1993 ha abrogato, fra le tante leggi, anche la legge bancaria del 1936. Sembra tuttavia legittimo chiedersi se il Testo Unico abbia recepito linee proprie della legge bancaria, chiedersi, in altre parole, cosa sia rimasto di questa legge nel Testo Unico Bancario.

A mio avviso, è rimasto molto poco e, forse, non è rimasto niente. Le scelte di politica legislativa del Testo Unico sono diverse, quando non contrapposte a quelle della legge bancaria. Basti qualche cenno sul punto.

Il Testo Unico disegna un apparato di vertice del sistema radicalmente diverso da quello delineato dalla legge bancaria; un apparato che fa perno non su una struttura politico-amministrativa come quest'ultima, ma su un'autorità indipendente (la Banca d'Italia), anche se non osa cancellare il Comitato interministeriale per il credito e il risparmio, a mio avviso, per altro, di natura amministrativa e non politica, come ho già detto.

Il Testo Unico fissa gli obiettivi della Vigilanza, sia pure in termini in qualche misura ambigui, e quindi adotta una soluzione esattamente opposta a quella della legge bancaria che aveva affidato alle autorità creditizie una delega in bianco. Anche se, mentre legifica i fini della vigilanza, tende ad attribuire più discrezionalità alle autorità creditizie nella scelta dei mezzi che possono essere impiegati per raggiungere quei fini.

Anche la concezione dell'impresa bancaria è radicalmente diversa: nella legge bancaria l'attività bancaria si risolveva nell'esercizio di una funzione, in coerenza con la concezione corporativa dell'impresa, il Testo Unico vede nell'impresa bancaria l'esercizio di un diritto soggettivo, in coerenza con l'art. 41 della Carta costi-

\*relazione

tuzionale; un diritto soggettivo protetto dalla riserva di legge, protezione della quale non godeva l'impresa bancaria disciplinata dalla legge del 1936.

Il Testo Unico cancella il pluralismo che caratterizzava il sistema bancario italiano che aveva preceduto la legge bancaria e sotto la vigenza di quest'ultima si era prima accentuato e poi affievolito, riconoscendo soltanto tre categorie di banche: quelle in forma di società per azioni, le banche popolari e le banche di credito cooperativo.

Il Testo Unico cancella ogni forma di specializzazione del lavoro bancario, eliminando sia la distinzione fra Aziende ed Istituti di credito, introdotta dalla legge bancaria, sia le altre specializzazioni che la legge bancaria aveva conservato e, comunque, visto moltiplicarsi. Il Testo unico fa propria la forma della banca universale che raccoglie e impiega sia sul breve termine sia sul medio e lungo termine e che esercita tutti i crediti speciali che vengono mantenuti (dal credito fondiario al credito agrario). Anzi si consente che la banca possa operare anche in proprio sul mercato mobiliare, acquistando e vendendo strumenti finanziari ed esercitando nei confronti del pubblico i servizi di investimento. Non si consente invece la banca mista se non in misura marginale e soprattutto non si consente all'industria di controllare la banca, divieto destinato a cadere soltanto nel 2008 su impulso dell'ordinamento comunitario.

Il Testo Unico si muove in una prospettiva comunitaria (si pensi al mutuo riconoscimento delle licenze bancarie) ovviamente ignota alla legge bancaria del 1936, che anzi si muoveva nell'ambito di una prospettiva fortemente accentratrice da parte dello Stato, impegnato in una politica che, anche per le sanzioni, adottava scelte economiche fortemente dirigiste. Anche in forza di questa apertura il Testo Unico ha davanti l'idea di una impresa bancaria, essenzialmente privata, che opera in un mercato concorrenziale e, quindi, con un'accentuazione del ruolo della concorrenza che diventa un valore da perseguire, all'opposto di quanto pensava la legge bancaria del 1936 nell'ambito di una concezione corporativa dello Stato.

E proprio nell'ambito di una concezione che valorizza la concorrenza assumano un ruolo la trasparenza e la correttezza dei rapporti con la clientela; indispensabili per consentire il confronto concorrenziale fra le imprese; trasparenza e correttezza che anzi, alla metà degli anni 2000, diventeranno obiettivi da perseguire in quanto

\*relazione

tali e non solo come strumenti capaci di rendere effettiva la concorrenza fra le imprese bancarie.

### 7. *Un ritorno alla legge bancaria del 1936?*

La crisi finanziaria di questi anni ha messo in luce i limiti che hanno mostrato le regole dettate per la finanza e hanno sollecitato anche la revisione delle norme dettate per il sistema bancario. In questo ambito sono emersi i conflitti di interesse nei quali incappano le banche soprattutto con riferimento al contemporaneo esercizio dell'attività tipicamente bancaria con l'attività di *trading* per proprio conto svolta sul mercato mobiliare. Ed effettivamente molte proposte sono state avanzate proprio con riferimento a quest'ultimo profilo, anche se le stesse non giungono quasi mai ad immaginare un divieto per le banche di operare per proprio conto sul mercato finanziario, ma si accontentano di prevedere al più una separazione societaria dell'attività di mercato mobiliare da quella tipicamente bancaria (progetto Liikainen). Insomma un ritorno al gruppo polifunzionale che il nostro ordinamento ha già conosciuto. Anche su questo punto, se si esclude la riforma americana, le proposte non si sono tradotte in soluzioni normative.

Ciò che invece non è stato neppure prospettato è la specializzazione delle banche con riferimento alla lunghezza delle operazioni di raccolta e di impiego, ossia un ritorno alla distinzione fra Aziende e Istituti formulata dalla legge bancaria del 1936. Non è stata insomma revocata in dubbio la formula della banca universale.

Da questo punto di vista dunque nessun ritorno alla banca specializzata della legge bancaria, ma al massimo un ritorno al gruppo polifunzionale.

Anche sotto un diverso profilo si è osservato che si starebbe tornando allo spirito del 1936 prendendo spunto dalle scelte effettuate in materia di commissioni bancarie sui contratti di apertura di credito e, in particolare, dalla norma che stabilisce un ammontare massimo (0,5 per cento) delle stesse. È indubbiamente vero che in coincidenza con la crisi finanziaria, sono state adottate misure che sembrano richiamare la possibilità di un controllo amministrativo di alcune operazioni (come appunto le norme sui tassi o quelle sulle commissioni bancarie) o che prevedono l'istituzione di strutture (come l'Osservatorio sull'erogazione del credito costituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze o la legittimazione del Prefetto ad avviare un

\*relazione

procedimento avanti all'Arbitro bancario finanziario in materia di concessione del credito) che sembrano rievocare quelle scelte.

Mi sembrano, tuttavia, interventi troppo limitati per poter affermare che le scelte del Testo Unico redatto nei ruggenti anni Novanta stanno per essere rovesciate e che si preannuncia un prossimo ritorno ad un controllo politico del credito, come prevedeva la legge bancaria del 1936.

La legge bancaria ha avuto una lunghissima vita ma ormai appartiene al passato, e credo possa escludersi una sua resurrezione.