

Le banche regionali nel prisma dell'autonomia differenziata

di Tamara Favaro*

2 luglio 2020

Sommario: 1. Le banche a carattere regionale nell'art. 117, comma 3, della Costituzione italiana. – 2. I principi fondamentali della materia. – 3. I limiti posti dal diritto europeo. – 4. Prospettive di riforma.

1. Le banche a carattere regionale nell'art. 117, comma 3, della Costituzione italiana

Nel contesto istituzionale delineato dalla riforma costituzionale del 2001, in cui lo Stato ha competenza esclusiva in materia di «moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari»¹, si prevede che le banche rientranti nella tipologia di «Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale» siano sottoposte alla legislazione concorrente di Stato e Regioni².

Peccato però che, fin dal 1992³, la legislazione bancaria abbia in realtà superato il principio di specializzazione degli enti creditizi, eliminando la storica differenziazione che è stata invece riproposta – peraltro in modo non troppo fedele – con riferimento agli enti di credito agrario e fondiario⁴ nella nomenclatura propinata

* Assegnista di ricerca in Diritto dell'economia, Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Pisa.

¹ Art. 117, c. 2, lett. e).

² Art. 117, c. 3, lett. s).

³ La distinzione tra aziende e istituti ha perso ogni rilevanza con il d.lgs. n. 481/1992, di attuazione della direttiva 89/646/CEE (c.d. seconda direttiva bancaria, relativa al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti l'accesso all'attività degli enti creditizi e il suo esercizio e recante modifica della direttiva 77/780/CEE). Per un approfondimento sul punto, cfr. A. ANTONUCCI, *Diritto delle Banche*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 25 ss.; ID., *Despecializzazione e principio di proporzionalità*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia*, fasc. 4, 2014, pp. 236-251; F. CAPRIGLIONE (a cura di), *Despecializzazione istituzionale e nuova operatività degli enti creditizi*, Milano, Giuffrè, 1992.

⁴ La legge bancaria del 1936, in realtà, contemplava gli *istituti* di credito fondiario e agrario, cioè enti creditizi autorizzati all'esercizio di tali crediti speciali, nella vigente legge bancaria del 1993, erogabili da ogni banca.

dal revisore della Costituzione, ispirato più dai risalenti statuti delle Regioni ad autonomia speciale piuttosto che dalla legge bancaria vigente⁵.

Nella sua attuale formulazione quindi, al di là dei vizi terminologici, l'articolo 117 riconosce poteri legislativi in materia bancaria alle Regioni ordinarie, così innovando rispetto alle decisioni originarie dei costituenti che pure si soffermarono sul tema⁶.

Nel necessario rispetto delle prescrizioni dettate dal diritto europeo, all'interprete e al legislatore nazionale è stato perciò attribuito l'arduo compito di individuare il perimetro del «carattere regionale» delle banche rimesse ai poteri delle Regioni, così come l'ancor più delicato onere di valutare quale sia lo spazio residuale riconoscibile ad una fonte del diritto regionale.

Sul punto è intervenuta la c.d. legge la Loggia⁷, la quale ha previsto che «in sede di prima applicazione, per orientare l'iniziativa legislativa dello Stato e delle Regioni fino all'entrata in vigore delle leggi con le quali il Parlamento definirà i nuovi principi fondamentali», il Governo fosse delegato ad adottare decreti legislativi «*meramente ricognitivi*⁸ dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti, nelle materie previste dall'art. 117, terzo comma della Costituzione, attenendosi ai principi della esclusività, adeguatezza, chiarezza, proporzionalità ed omogeneità e indicando, in ciascun decreto, gli ambiti normativi che non vi sono compresi»⁹. Ha inoltre stabilito

⁵ A tal proposito, in dottrina si è parlato di «costituente distratto», «per cui l'interprete è costretto a riconoscere nella Costituzione una partizione di banche per categorie che, anche se esiste ancora nella denominazione di alcune banche, non corrisponde più a tipi giuridici separati. In altre parole, la nuova Costituzione ci riporta indietro di più di cinquanta anni, alla legislazione successiva alla grande crisi»: S. CASSESE, *Mercati finanziari, Stato e regioni*, in *Banca impresa società*, fasc. 1, 2003, p. 3. Tale aspetto è rilevato anche da D. LUCARINI, *La competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia bancaria e finanziaria tra legislazione statale e comunitaria*, in *La cittadinanza europea*, 2006, pp. 101 ss. e in particolare a p. 102, ove il legislatore costituzionale viene definito come «distratto o forse stanco, sicuramente memore del passato e poco attento al presente»; cfr. altresì A. ANTONUCCI, *Diritto delle Banche*, op. cit., p. 60; L. PIANESI, *Banche e Regioni. Profili della competenza regionale in materia bancaria nel nuovo assetto costituzionale*, in *Federalismi*, fasc. 7, 2008, pp. 1 ss.; R. COSTI, *Regioni e credito: profili istituzionali*, in *Banca impresa società*, fasc. 1, 2003, p. 9; G. MONTEODORO, *La tutela del risparmio*, Relazione tenuta nel corso del 50° Convegno di studi amministrativi (Varenna, 16, 17 e 18 settembre 2004), *L'attuazione del titolo V della Costituzione*, in www.astrid.it, disponibile all'indirizzo: <http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/MONT/MONTEODORO-Tutela-risparmio-Varenna.pdf> [ultimo accesso: 12 giugno 2020]; G. MONTEODORO, E. LAGUARDIA, *Risparmio e banche locali*, in G. CORSO, V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, parte speciale, vol. I, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 36-105 e in particolare pp. 46 ss.; A. PISANESCHI, *Considerazioni sulle competenze regionali in materia di credito*, in *Banca, impresa, società*, fasc. 1, 2006, pp. 18-27 e in particolare p. 19.

⁶ Infatti, la seconda Commissione dell'Assemblea costituente decise all'unanimità di escludere la previsione di una potestà concorrente da parte delle regioni ordinarie in materia di «disciplina del credito, dell'assicurazione e del risparmio» pur proposta all'art. 4 del progetto predisposto dall'Assemblea: sul punto, cfr. R. COSTI, *Regioni e credito: i profili istituzionali*, cit., p. 10.

⁷ Legge n. 131 del 5 giugno 2003, recante *Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001*, n. 3.

⁸ Corsivo aggiunto.

⁹ Art. 1, comma 4, l. 131/2003.

che, in mancanza, si applicassero i principi desumibili dalla legislazione in vigore, la cui individuazione sarebbe rimasta però rimessa alla discrezionalità dell'interprete¹⁰.

Così, nel 2006, a ridosso dello scadere della suddetta delega, il legislatore statale è intervenuto con un decreto legislativo ricognitivo dei principi, che è dunque privo di capacità di innovazione normativa rispetto all'attuale ordinamento e ha carattere transitorio¹¹. Tale decreto pertanto, per quanto sia teso a facilitare l'attività di normazione del legislatore regionale, contribuendo al superamento di possibili dubbi interpretativi, tuttavia non produce nei confronti di quest'ultimo alcun effetto vincolante rispetto all'esercizio dell'iniziativa legislativa¹² nel caso in cui la ricognizione non risulti aderente ai principi desumibili dalle leggi statali vigenti¹³.

I principi sono dunque stati tratti dalla normativa in materia di banche regionali¹⁴, la quale da un lato coincide con la legislazione di attuazione degli statuti speciali delle Regioni autonome mentre, dall'altro, richiama le norme dettate dal TU bancario a disciplina dei poteri di tali Regioni sulle banche regionali¹⁵.

Nel decreto del 2006 si è intanto opportunamente precisato che gli enti creditizi contemplati dal terzo comma dell'art. 117 Cost. debbano essere riquilificati come «banche» a carattere regionale¹⁶.

Quanto alla definizione della regionalità, il legislatore nazionale ha scelto di delimitarla sia dal lato della raccolta del risparmio – anche mediante il vincolo dell'articolazione territoriale –, sia dal versante dell'erogazione del credito. Si considera infatti regionale una banca che «ha sede legale e succursali nel territorio di

¹⁰ Art. 1, comma 3, l. 131/2003.

¹¹ Esso è dunque utilizzabile «fino a quando il nuovo assetto delle competenze legislative regionali, determinato dal mutamento del Titolo V della Costituzione, andrà a regime, e cioè – come già detto – fino al momento della 'entrata in vigore delle apposite leggi con le quali il Parlamento definirà i nuovi principi fondamentali'»: Corte costituzionale, sent. del 28 luglio 2004, n. 280.

¹² *Ibidem*.

¹³ La già richiamata sentenza della Corte costituzionale precisa a tal proposito che il decreto ricognitivo «non riveste conseguentemente nemmeno i caratteri di parametro d'indagine per l'esercizio del sindacato di validità delle leggi stesse», aggiungendo che «è ben vero che la 'forza di legge' caratterizza i decreti delegati, ma, nel caso di specie, risulta chiaro che oggetto della delega è esclusivamente l'espletamento di un'attività che non deve andare al di là della mera ricognizione di quei principi fondamentali vigenti, che siano oggettivamente deducibili anche in base, ad esempio, alle pronunce di questa Corte, ovvero di altre giurisdizioni».

¹⁴ Cfr. artt. 3, commi 2 e 3, e 3-bis, d.lgs. n. 171 del 18 aprile 2006 sulla *Ricognizione dei principi fondamentali in materia di casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale*.

¹⁵ Più nello specifico, si fa riferimento all'art. 159. Nella sua formulazione attuale, esso prevede che: «1) Le valutazioni di vigilanza sono riservate alla Banca d'Italia. 2) 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. 3) 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. 4) Le regioni a statuto speciale, alle quali sono riconosciuti, in base alle norme di attuazione dei rispettivi statuti, poteri nelle materie disciplinate dalla direttiva 2013/36/UE, provvedono a emanare norme di recepimento della direttiva stessa nel rispetto delle disposizioni di principio non derogabili contenute nei commi precedenti. 4-bis) Le competenze delle regioni di cui al presente articolo sono esercitate nei limiti derivanti dalle disposizioni del MVU e in armonia con esse».

¹⁶ Cfr. art. 1, c. 2, d.lgs. n. 171 del 18 aprile 2006.

una stessa regione»¹⁷, dove quindi raccoglie risparmio anche a vista; al contempo, essa si caratterizza per la «localizzazione regionale della sua operatività»¹⁸, nel senso che, anche qualora la banca fosse priva di una rete territoriale e operasse in via telematica, resterebbe vincolata a raccogliere il risparmio all'interno della regione. Non fruirebbe quindi del diritto alla libera prestazione dei servizi oltre i confini nazionali¹⁹, erogando credito a favore di iniziative, attività, famiglie ubicate nello stesso territorio²⁰.

L'operatività, infatti, è sinonimo dell'attività svolta dalla banca (art. 10 TUB²¹), che si concretizza nella raccolta dei fondi e nell'impiego dei medesimi, nonché nelle attività connesse o strumentali.

In particolare, la delimitazione della regionalità all'articolazione territoriale della banca, con conseguente sua ascrizione al lato della raccolta, che è stata effettuata dal governo con il decreto legislativo del 2006, deriva dai principi fondamentali vigenti, sanciti per le Regioni ad autonomia speciale nelle disposizioni di attuazione e poi replicati in via transitoria in ossequio ai richiamati principi di proporzionalità, adeguatezza e omogeneità. Tuttavia, come già rilevato, ciò non vieta che il Parlamento possa in futuro ridefinire l'ambito della connotazione regionale delle banche del territorio, introducendo nuovi principi fondamentali.

In effetti, la crisi bancaria del 2007-2008²² ha reso evidente come una delle funzioni essenziali del sistema bancario, palesata dal fallimento del mercato dei prestiti interbancari con conseguente crisi di liquidità, sia proprio l'erogazione del credito. A maggior ragione, quest'ultima funzione si sta rivelando essenziale nella crisi pandemica da Covid-19 attualmente in atto, al fine di cercare di contenere la propagazione ai mercati finanziari di una crisi originata nell'economia reale.

¹⁷ Cfr. art. 2, c. 2, d.lgs. n. 171 del 18 aprile 2006.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Consistente nel diritto delle banche italiane di esercitare le attività ammesse al mutuo riconoscimento in uno Stato comunitario senza stabilirvi succursali, laddove le banche comunitarie possono esercitare le medesime attività nel territorio della Repubblica senza stabilirvi succursali dopo che la Banca d'Italia sia stata informata dall'autorità competente dello Stato di appartenenza.

²⁰ Nello specifico, all'art. 2, c. 2 del d.lgs. n. 171 del 18 aprile 2006 si prevede che, qualora la banca appartenga a un gruppo bancario, per mantenere il carattere regionale anche le altre componenti bancarie del gruppo e la capogruppo debbano presentare carattere regionale; inoltre, l'esercizio di una marginale operatività al di fuori del territorio della regione non fa venir meno il carattere regionale della banca. Ancora, al comma successivo si precisa che la localizzazione regionale dell'operatività sia determinata dalla Banca d'Italia, in conformità ai criteri deliberati dal CICR, ad oggi non emanati, che tengano conto delle caratteristiche dell'attività della banca e dell'effettivo legame dell'operatività aziendale con il territorio regionale.

²¹ Che, come noto, al primo comma recita: «La raccolta di risparmio tra il pubblico e l'esercizio del credito costituiscono l'attività bancaria». In particolare, «è opinione assolutamente costante in dottrina che la nozione di attività bancaria 'implica un collegamento funzionale tra la raccolta del risparmio e l'esercizio del credito'»: cfr. F. CAPRIGLIONE, *Art. 10*, in ID. (a cura di), *Commentario al Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, tomo I, ed. II, Padova, Cedam, 2001, p. 80.

²² Per un approfondimento dottrinale sul tema, si rinvia in particolare a G. DI GASPARE, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Padova, Cedam, 2011.

Non a caso, ad entrambe le crisi si è reagito, fin da subito, fornendo un massiccio sostegno pubblicistico al sistema bancario e finanziario, il che ha portato alcuna dottrina amministrativistica a evidenziare «i nuovi profili pubblicistici del credito»²³.

A ben vedere, già Vittorio Emanuele Orlando nel suo Trattato di diritto amministrativo²⁴ aveva descritto l'effetto moltiplicatore dei depositi bancari, cui consegue la capacità di rendere possibile la produzione, e dunque, «un fatto di pubblica utilità»²⁵, perché «Risparmio, formazione di capitale, produzione, son tutti fenomeni d'interesse, non che degl'individui che vi hanno parte, della società in generale»²⁶.

Pertanto, l'attività bancaria che presuppone il contemporaneo svolgimento di raccolta del risparmio ed erogazione del credito consta di un doppio riconoscimento costituzionale, che conferma l'unitarietà dell'attività stessa. La Repubblica infatti incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme, altresì disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito. Ciò in quanto «la norma in esame è volta essenzialmente all'affermazione di un principio (la tutela del risparmio *a fini di sviluppo economico*) cui si è voluto dare rilevanza costituzionale»²⁷. È evidente allora che la lettura congiunta dei sintagmi del primo comma dell'art. 47 Cost.²⁸ riflette non solo la protezione del risparmio, volta a garantire la preziosa attività di accumulo del capitale, ma impone anche che vengano ben impiegati i depositi. Uno scorretto esercizio del credito si sostanzia inevitabilmente in una diminuita tutela del risparmio

Ne consegue che la limitazione dell'operatività della banca nei confini della regione dovrebbe incrementare la possibilità di controllo da parte dell'autorità amministrativa competente (Banca d'Italia-BCE, nell'ambito del Meccanismo Unico), in quanto si distoglie la banca da più rischiose attività creditizie correlate alla difficoltà di conoscere, a distanza, l'effettivo merito creditizio del percettore dei fondi, diminuendo così i rischi per il risparmio raccolto, aumentando al contempo le possibilità di accesso al credito ai beneficiari locali.

Ci sembra dunque di non poter concordare con le posizioni di quella dottrina²⁹ che legge in combinato disposto l'art. 41 Cost., che garantisce la libertà d'impresa, e l'art. 47 Cost., volto alla tutela del risparmio, così configurando un modello di impresa bancaria riconosciuta dalla Carta costituzionale che è limitata dall'intervento regionale solo per ragioni inerenti alla tutela del risparmio e non invece per altre finalità sociali o socio-politiche che consentano una selezione del credito attraverso atti amministrativi. Peraltro, ci pare che tale tesi sia smentita dallo stesso art. 117, comma

²³ Cfr. G. NAPOLITANO, *L'intervento dello Stato nel sistema bancario e i nuovi profili pubblicistici del credito*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, fasc. 4, 2009, pp. 429 ss.

²⁴ V.E. ORLANDO, *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. VII, fasc. 2, Milano, Società editrice libraria, 1914.

²⁵ *Ibidem*, p. 378.

²⁶ *Ivi*, p. 379.

²⁷ F. CAPRIGLIONE, *Intervento pubblico e ordinamento del credito*, Milano, Giuffrè, 1978, p. 49.

²⁸ Per un approfondimento si rinvia in particolare a F. MERUSI, *Art. 47*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, vol. III, Bologna, Zanichelli, 1980, pp. 474 ss.

²⁹ Cfr. G. MONTEDORO, E. LAGUARDIA, *Risparmio e banche locali*, cit., p. 52.

3, della Costituzione: questo infatti, nell'ammettere ordinamenti bancari regionali, non può che riferirsi ad una finalizzazione del credito al territorio regionale al fine di sviluppo locale, in ossequio agli stessi arresti della Corte costituzionale in materia, poi recepiti dalla legislazione di principio.

Se allora la Repubblica è unica, costituita dalle Regioni e dallo Stato ai sensi dell'art. 114 Cost., ben venga una disciplina che consenta, anche attraverso la valorizzazione del ruolo delle prime, di fornire maggiore effettività alla tutela del risparmio³⁰.

Ci pare dunque che il tratto caratteristico saliente di una banca del territorio regionale consista nella sua capacità di sostenere lo sviluppo locale, ben investendo il risparmio prevalentemente raccolto tra i residenti: in altre parole, ci sembra che, qualora tale presupposto venisse integrato, si possa configurare una banca regionale anche in mancanza del requisito, richiamato dal d.lgs. 171/2006, della totale ubicazione degli sportelli in ambito regionale, cioè a prescindere dalla univoca – quanto quasi totale – provenienza locale della raccolta.

La banca regionale come delineata dalla potestà legislativa delle Regioni è quindi una banca commerciale a spettro operativo ridotto, cui però al momento non sembra essere precluso lo svolgimento di attività d'intermediazione finanziaria non bancaria, perché il vincolo della localizzazione regionale della sua operatività concerne soltanto l'attività bancaria, non contemplando l'attività finanziaria, cui in base al TUB potrebbe essere autorizzata. Né l'art. 117, comma 3, Cost. conferisce alle Regioni poteri in materia finanziaria, riferendosi chiaramente soltanto all'attività bancaria. Certo è che una nuova legge di principio innovativa, pur non potendo espandere il potere legislativo regionale cristallizzato in Costituzione, ben potrebbe introdurre un divieto per le banche regionali di svolgere attività finanziaria.

2. I principi fondamentali della materia

Si è già anticipato (*supra*, par. 1) come la scelta sia stata quella di elevare le disposizioni contenute nell'art. 159 del testo unico bancario per le Regioni a statuto speciale a principi fondamentali cui devono conformarsi le legislazioni delle Regioni ordinarie. Infatti, la legge di revisione costituzionale del 2001, come ribadito dalla legge La Loggia, tiene fermo per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano quanto già previsto dai rispettivi statuti speciali e dalle relative

³⁰ Sul punto, cfr. anche M. ATELLI, *Le fondazioni di origine bancaria fra transizione infinita verso il diritto privato e innovazioni dell'ordinamento regionale in materia creditizia*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc. 6, 2001, pp. 4183 ss. L'A. infatti ricorda come «in base al nuovo testo dell'art. 114, secondo il quale 'la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato', l'unitario riferimento alla Repubblica contenuto nell'art. 47 deve verosimilmente intendersi siccome riassuntivo di una concorrente potestà di intervento legislativo dello Stato e delle Regioni, quali componenti interne collocate in posizione reciproca di tendenziale equiordinazione».

norme di attuazione. E negli statuti di queste Regioni, per una sorta di retaggio storico, erano transitati e mantenuti poteri regionali sulle banche a carattere territoriale.

Prescinde dagli scopi precipui del presente contributo l'analitica disamina della disciplina prevista in materia di banche regionali dalle regioni a statuto speciale, su cui peraltro si è già diffusamente soffermata la dottrina³¹. Quel che semmai preme rilevare è come la suddetta disciplina abbia inciso sulla determinazione dei principi fondamentali che regolano attualmente la materia.

A tal proposito, occorre anzitutto evidenziare che la regolamentazione della vigilanza prudenziale sulle banche, così come la disciplina delle crisi, restano assolutamente estranee ai poteri normativi regionali, in quanto sono assorbite dalla competenza esclusiva dello Stato in materia di moneta, tutela del risparmio, mercati finanziari e sistema valutario.

Le Regioni possono normare, oltre all'istituzione di un albo delle banche a carattere regionale, l'accesso della banca regionale al mercato bancario (che potrebbe avvenire con legge), trasformazioni, scissioni fusioni e modifiche statutarie, previo l'ottenimento del parere vincolante della Banca d'Italia «a fini di vigilanza»³².

Sono inderogabili le norme del TU bancario in materia di succursali, libera prestazione di servizi, agevolazioni creditizie, gestione di fondi pubblici e requisiti degli esponenti aziendali³³. La legge regionale può però disciplinare le modalità di verifica dei requisiti di esperienza e onorabilità degli esponenti aziendali. Di contro, se si riconoscesse alle Regioni il potere di determinare i requisiti – come sembrava adombrare l'originario artt. 159 per le Regioni a statuto speciale³⁴ – non si terrebbe conto del fatto che l'idoneità all'assunzione della carica è strumentale alla sana e prudente gestione³⁵. Inoltre, l'onorabilità e la correttezza degli esponenti appaiono sussumibili nell'ordinamento civile, quindi mai delegabili alle Regioni ordinarie, neppure dove vi sia competenza concorrente. D'altro canto, la parte dell'idoneità che si fonda su competenza, professionalità e limite al cumulo degli incarichi pare assai graduabile sulle caratteristiche dell'intermediario.

³¹ Cfr. in particolare M. CONDEMI, *Art. 159 - Regioni a statuto speciale*, in F. CAPRIGLIONE (a cura di), *Commentario al Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, tomo III, ed. IV, Padova, Cedam, 2018, pp. 2789 ss.; A. ANTONUCCI, *Diritto delle Banche*, op. cit., pp. 60 ss.; E. BINDI, M. PERINI, *Federalismo e regionalismo: teoria e prassi nell'attuale fase storica*, Atti del Seminario tenutosi a Siena in data 27 maggio 2005, Milano, Giuffrè, 2006; L. PIANESI, *Banche e Regioni. Profili della competenza regionale in materia bancaria nel nuovo assetto costituzionale*, cit., pp. 6 ss.; R. COSTI, *Regioni e credito: i profili istituzionali*, cit., con particolare riferimento a pp. 12 ss.; G. CARRIERO, *Regioni a statuto speciale e direttiva comunitaria in materia creditizia*, in *Banca borsa e titoli di credito*, fasc. 4-5, 1987, pp. 484-509.

³² V. art. 159, c. 2, del testo unico bancario.

³³ V. art. 159, c. 3, del testo unico bancario.

³⁴ Disposizione poi abrogata dall'art. 1, comma 55, d.lgs. 12 maggio 2015, n. 72 di recepimento della direttiva 2013/36/UE, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE, per quanto concerne l'accesso all'attività degli enti creditizi e la vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento.

³⁵ Espressamente statuito all'art. 26 TU bancario dal 2015 (cfr. art. 1, comma 13, dello stesso d.lgs. 12 maggio 2015, n. 72, ult. cit.).

Quindi, con riferimento a tale aspetto, sembrerebbe esservi spazio, in una futura legge di principio innovativa, per un maggiore potere regionale³⁶; infatti, quantomeno a priori, ciò non parrebbe contrastare con l'armonizzazione degli *standard* di professionalità introdotti dalla direttiva CRD IV³⁷, né con il potere della BCE in materia di *verifica* dell'idoneità di tutti i membri degli organi di amministrazione, peraltro con riferimento ai soli enti creditizi significativi³⁸.

Nondimeno, vi è chi ha ancorato l'inderogabilità di dette norme sia alla necessità di non intaccare le funzioni riservate al Meccanismo Unico di Vigilanza, sia allo scopo di non creare disparità concorrenziali tra imprese³⁹. Infatti, l'art. 159 del TUB, come pure il d.lgs. 171/2006, adesso si chiudono entrambi con la prescrizione per cui le competenze delle Regioni, rispettivamente a statuto speciale e ordinario, siano esercitate «nei limiti derivanti dalle disposizioni del MVU e in armonia con esse»⁴⁰.

Quanto al primo profilo, le materie in questione ci sembrerebbero allora oggetto della vigilanza, e dunque, in quanto tali, sempre sottoposte alle valutazioni di vigilanza; pertanto, mantenendo fermo un intervento dell'autorità competente a vigilare mediante, ad esempio, il parere vincolante o qualsiasi altro atto giuridico di controllo preventivo per i profili attinenti alla vigilanza prudenziale, ben si potrebbe riconoscere un potere regionale in tali ambiti.

Per quanto concerne invece la tutela della concorrenza, già la definizione stessa di banca regionale che emerge dalla norma statale di principio ci sembra in grado di incidere sulla disciplina delle succursali e della libera prestazione di servizi, limitandola attraverso un duplice divieto di succursali e operatività extra regione – laddove il TUB non prevede più alcun potere autorizzatorio sulle succursali e proclama la libera prestazione di servizi –, a riprova del fatto che si tratti di una problematica di riparto interno tra poteri e non di un aspetto capace di impattare sulle regole di concorrenza di livello europeo: se così non fosse, neppure il legislatore statale avrebbe potuto

³⁶ Non a caso la legge regionale del Trentino-Alto Adige, del 14.01.2000, n. 1 introduceva nei confronti delle aziende di credito a carattere regionale norme in materia di requisiti di professionalità per i componenti del collegio sindacale, in merito vi è stato l'espresso riconoscimento da parte dello Stato della competenza legislativa regionale (si trova riscontro della vicenda nella sentenza della Corte costituzionale, 28.11.2002, n. 504). Tali norme paiono adesso abrogate in base alle modifiche dell'art. 159, che hanno soppresso la disposizione di salvaguardia delle competenze attribuite agli organi regionali nella materia disciplinata dall'art. 26.

³⁷ Direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE.

³⁸ In senso contrario, cfr. M. CONDEMI, *Art. 159 - Regioni a statuto speciale, cit.*, p. 2796.

³⁹ Sul punto, cfr. O. CAPOLINO, *Competenze delle regioni in materia creditizia*, in E. GALANTI (a cura di), *Diritto delle banche e degli intermediari finanziari*, Padova, Cedam, 2008, p. 216.

⁴⁰ Comma 4-bis dell'art. 159 TUB, aggiunto dall'art. 1, comma 25, d.lgs. 14 novembre 2016, n. 223, *Adeguamento della normativa nazionale al regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio, del 15 ottobre 2013, che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi*; nonché art. 3-bis, dedicato al Meccanismo di Vigilanza Unico, introdotto nel d.lgs. 171/2006, dall'art. 2, comma 2, del d.lgs. 223/2016.

introdurre tale restrizione all'articolazione territoriale e all'operatività dell'impresa bancaria regionale.

Più nello specifico, ci sembra che la normativa statale di principio consenta di commisurare lo sviluppo territoriale delle banche, qualificate di carattere regionale, alle esigenze di sviluppo economico della regione in cui esse hanno sede legale.

Ancora, riteniamo di dover dissentire da quella pur autorevole dottrina secondo cui la peculiarità della banca regionale riguarda la disciplina⁴¹ o la struttura del soggetto⁴² e non invece l'esercizio dell'attività.

Infatti, come dovrebbe essere chiaro alla luce delle precedenti argomentazioni, la specialità della banca regionale risiede proprio nella tipologia di operatività, rivolta a determinati soggetti a connotazione territoriale limitata. Siamo dinnanzi ad una specializzazione territoriale dei crediti che investe tutti gli attivi della banca. Appaiono dunque legittimi gli interventi normativi regionali sugli aspetti operativi delle banche a carattere regionale, al fine di raccordarne l'attività con il territorio; inoltre, le Regioni hanno la possibilità di introdurre delle agevolazioni per l'accesso al credito nelle materie di loro competenza, purché si tratti di interventi di rilievo regionale e non nazionale, cioè fondati sulle specificità del territorio.

A ben vedere, ciò non significa far rivivere un'illegittima vigilanza strutturale, bensì disciplinare l'operatività tenendo conto che questi enti creditizi svolgono un'attività specializzata, sia per le categorie delle persone nel cui interesse operano sia per i fini particolari che perseguono e che ben dovranno emergere nel programma dell'attività.

Gli interventi che, al momento, concernono l'accesso al mercato e dunque l'inizio dell'attività, le aggregazioni e le scissioni, nonché le modifiche dello statuto, ben potrebbero ampliarsi in futuro, allo scopo di realizzare un maggior raccordo con il territorio e comunque nel rispetto della vigilanza prudenziale.

Ad ogni modo, questo non significa poter tornare a quella concezione della regionalità della banca che, negli anni '50, veniva sostenuta dalla stessa Corte Costituzionale⁴³, e che era fondata non solo nel limite territoriale ma nella attività, «potendosi dire regionale quell'ente creditizio che svolgesse attività nell'ambito di competenze attribuite istituzionalmente alla Regione»⁴⁴: tale concezione fu poi superata sul finire degli anni '80⁴⁵, poiché ciò si sostanzierebbe in una funzionalizzazione

⁴¹ Come sostenuto ad esempio da R. COSTI, *Regioni e credito: i profili istituzionali*, cit., p. 19.

⁴² In questi termini si esprime in particolare O. CAPOLINO, *Competenze delle regioni in materia creditizia*, cit., p. 221.

⁴³ Corte cost., sent. n. 58 del 18 novembre 1958.

⁴⁴ Osserva come «Questa tesi, fortemente espansiva perché collegava alla fine le materie di competenza concorrente con il credito, affermando implicitamente che dove vi era materia concorrente vi poteva essere anche esercizio del credito, è stata invece drasticamente ridimensionata nel 1988», A. PISANESCHI, *Considerazioni sulle competenze regionali in materia di credito*, in *Banca, impresa, società*, cit., p. 23.

⁴⁵ Si vedano a tal proposito, le sentenze della Corte costituzionale nn. 1141 e 1147 del 1988; v. anche C. Cost., sent. n. 183/1989 e il commento in materia di M. CLARICH, *L'ente Credizio regionale: una specie in via di estinzione?*, in *Le Regioni*, 1990, pp. 732 ss.

dell'impresa bancaria ben al di là dei limiti consentiti dall'art. 41 Cost.⁴⁶, oltre ad essere in latente disallineamento con la tutela del risparmio.

Ciò posto, la costituzione italiana che ammette questa possibilità, è dunque in contrasto con il diritto europeo? Se la risposta è negativa, ben si potrà attribuire alle Regioni, nelle future leggi di principio di portata innovativa, la possibilità di normare tale attività, assoggettandole pur sempre al controllo della vigilanza unica.

3. I limiti posti dal diritto europeo

A questo punto della trattazione, è necessario cercare di analizzare quali siano i limiti imposti dal diritto europeo. Infatti, come noto, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione le Regioni esercitano la potestà legislativa concorrente in materia di banche a carattere regionale nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento europeo, così come dalle norme e dagli obblighi internazionali⁴⁷.

Certamente il riconoscimento di spazi d'intervento alle Regioni non deve compromettere la tutela della moneta unica, stante il rilievo che l'attività bancaria può avere sulla funzione monetaria, essendo capace di produrre la c.d. moneta bancaria e d'incidere sulla circolazione dei mezzi di pagamento⁴⁸. Difatti, come si è già evidenziato la funzione creditizia è di interesse pubblico⁴⁹, soprattutto perché la circolazione del credito influisce direttamente sulla stabilità del potere d'acquisto della moneta. Ciò non significa però che si debbano ritenere a priori incompatibili rispetto ai

⁴⁶ Anche perché, come ben chiarito da G. DI GASPARE, *Diritto dell'Economia e dinamiche istituzionali*, II ed., Padova, Cedam, 2015, p. 90, «Se l'iniziativa economica privata è libera, (...) il suo concreto esercizio, e cioè lo svolgimento de *l'attività economica*, non può essere più ostacolato o impedito, e in questo senso *l'attività economica* può essere solo *indirizzata e coordinata* tramite *programmi e controlli* sulla base della legge».

⁴⁷ Sul punto, la dottrina più recente si è interrogata sulla natura unitaria o duplice dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali: cfr. L.A. MAZZAROLLI, *Regionalismo differenziato e principio di sussidiarietà verticale. Artt. 116, co. 3 Cost., e 118, co. 1, Cost. due facce, ma, in fondo, una sola medaglia*, in *AmbienteDiritto.it*, fasc. 1, 2020, pp. 4 ss. La sottoposizione ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali è richiamata anche dall'art. 3, comma 1, d.lgs. 18 aprile 2006, n. 171.

⁴⁸ Per un approfondimento sul punto, sia concesso in rinvio a T. FAVARO, *La valuta digitale della Banca Centrale tra funzione monetaria e tutela del risparmio*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia*, fasc. 2, 2020, pp. 330-364. Cfr. inoltre M. SEMERARO, *Moneta legale, moneta virtuale e rilevanza dei conflitti*, in *Rivista di Diritto Bancario*, fasc. 2, 2019, pp. 237-257; V. LEMME, S. PELUSO, *Moneta scritturale e moneta elettronica*, Torino, Giappichelli, 2003; L. FARENGA, *La moneta bancaria*, Torino, Giappichelli, 1997; A. SCIARRONE ALIBRANDI, *L'interposizione della banca nell'adempimento dell'obbligazione pecuniaria*, Milano, Giuffrè, 1997.

⁴⁹ Sulle molteplici configurazioni della natura giuridica della funzione creditizia, avvicendatesi nel tempo, si rinvia in particolare a G. NAPOLITANO, *L'intervento dello Stato nel sistema bancario e i nuovi profili pubblicitici del credito*, cit.; S. AMOROSINO, *I modelli ricostruttivi dell'ordinamento amministrativo delle banche: dal mercato «chiuso» alla regulation europea*, Relazione al XX Congresso dell'Associazione Italo-Spagnola dei Professori di Diritto Amministrativo, Roma, 27 febbraio – 1 marzo 2014, in *Banca Borsa Titoli di Credito*, fasc. 4, 2016, pp. 391 ss.; G. BEFANI, *L'evoluzione pubblicitica del «governo delle banche» tra Stato e Mercato*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, fasc. 2, 2018, pp. 429 ss.

Trattati le banche di carattere regionale⁵⁰: infatti, finché queste ultime restano delimitate ai confini regionali, difficilmente potranno incidere sulle funzioni dell'Unione monetaria. Dovrà dunque unicamente assicurarsi la competenza esclusiva dello Stato in materia monetaria, rafforzata dal potere di dettare i principi fondamentali sulle banche regionali, in modo tale da evitare una frammentazione della funzione che potrebbe comprometterne l'unitarietà⁵¹. Inoltre, va escluso il riconoscimento alle Regioni di poteri di vigilanza sulle banche.

Peraltro, una conferma per così dire "in via fattuale" della conformità delle banche regionali rispetto ai Trattati ci sembra potersi derivare dall'ancora attuale operatività delle c.d. *Sparkassen*⁵² e *Landesbanken*⁵³ tedesche⁵⁴, banche territoriali che sono dotate addirittura di natura pubblica e che configurano una sorta di *tertium ens* rispetto alle banche private e alle banche cooperative.

Certamente, per il modo in cui la abbiamo definita, la banca regionale introduce dei limiti alla circolazione del risparmio, e questo è uno dei motivi per cui i costituenti, all'indomani della seconda guerra mondiale cui doveva seguire la ricostruzione e alla luce della questione meridionale, escludono un potere legislativo regionale in materia⁵⁵.

Tuttavia, la limitazione alla circolazione del risparmio non sembrerebbe presupporre una limitazione alla libera circolazione dei capitali che effettivamente potrebbe porre dubbi di violazione del diritto europeo. I capitali degli azionisti vengono infatti investiti nella banca e non possono essere imbrigliati da disposizioni normative che, prevedendo vincoli statutarî – ad esempio, in materia di distribuzione di utili, nomine, modalità di votazione negli organi, recesso del socio – possano ostacolare la competizione del mercato dei capitali verso le banche, rendendo meno appetibili gli aumenti di capitale e l'acquisizione del controllo societario.

⁵⁰ In maniera conforme sembra esprimersi N. MARZONA, *Il riordino del sistema bancario: le Regioni a confronto con una nuova statualità*, in *Banca Borsa e Titoli di Credito*, fasc. 2, 1994, pp. 608 e ss. e in particolare p. 613, ove afferma che «la normativa comunitaria non esclude affatto (...) un'articolazione o una distribuzione regionale delle funzioni pubbliche in materia di credito: semmai, e più correttamente, è da dirsi che da essa deriva l'esigenza di ripensare e rifondare il complesso degli interventi pubblicistici, indipendentemente dall'autorità (centrale o decentrata; politico-governativa o amministrativo-autonoma) titolare del relativo potere».

⁵¹ Ricorda le ragioni che spinsero i costituenti del 1946 ad escludere alcuna potestà legislativa regionale in materia creditizia R. COSTI, *Regioni e credito: i profili istituzionali*, cit., p. 11.

⁵² Ovvero, casse di risparmio.

⁵³ Vale a dire le banche regionali tedesche.

⁵⁴ Per un approfondimento sul sistema bancario tedesco, si rinvia in particolare a G. DI GASPARE, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, op. cit., in particolare pp. 380 ss.

⁵⁵ Tale decisione accumulò sia le forze di ispirazione cattolica (Vanoni) sia quelle di orientamento marxista (Terracini). Diverse erano tuttavia le ragioni che avevano portato a tale convincimento. Con riferimento al primo, prevaleva il per timore che le regioni meridionali introducessero strumenti per vincolare il risparmio dei territori all'impiego regionale, impedendo di rinvenire altrove più proficue occasioni d'investimento; Terracini invece era forse più preoccupato di garantire uno sviluppo economico dell'intera nazione, ma anch'esso attento a non apporre limiti all'iniziativa economica privata. Per un approfondimento sul punto, cfr. R. COSTI, *Regioni e credito: i profili istituzionali*, cit., pp. 10 ss.

Al contrario, la modalità degli impieghi concerne la libertà d'impresa della banca, limitata con legge *ex art. 41 Cost.* per il perseguimento di un fine di utilità sociale, ovvero lo sviluppo locale, in ossequio ad un espresso potere pubblico, il quale deve essere esercitato per perseguire un interesse pubblico che è riconosciuto in Costituzione – all'art. 117, comma 3 – e quindi non lasciato, nel quadro descritto, ad un inammissibile intervento di vigilanza strutturale regionale.

Semmai, il vincolo all'operatività regionale potrebbe in astratto porsi in contrasto con la libera prestazione dei servizi. Tuttavia, una banca di rilievo regionale – che quindi si caratterizza per una limitazione territoriale della sua operatività e dunque dell'attività d'impresa bancaria, fondata sulla contemporanea raccolta del risparmio ed erogazione del credito –, difficilmente può assumere una rilevanza sovranazionale e incidere sul mercato europeo. La banca regionale risulta infatti ontologicamente avulsa dalla prestazione di servizi sul mercato europeo, mentre invece qualsiasi operatore economico europeo potrebbe prestare servizi nel territorio regionale o comunque esercitare il diritto di stabilimento costituendo una banca regionale e ciò deve essere garantito, senza inferenze limitative delle legislazioni regionali.

Ciò sembra legittimare interventi legislativi statali e regionali sintonizzati sulla realtà produttiva regionale, che non paiono a priori creare ostacolo alla libera circolazione dei servizi, a meno che essi non si sostanzino in restrizioni all'entrata, mediante un limite alle autorizzazioni o agli sportelli, o previsioni di condizioni discriminatorie di accesso.

È evidente che simili ordinamenti bancari regionali derogano all'armonizzazione comunitaria in materia bancaria, ma la disposizione costituzionale sembrerebbe prevalente, in quanto non inficia le libertà riconosciute dai Trattati.

Viene allora da chiedersi se tali eterogeneità normative si pongano in contrasto con la tutela della concorrenza: tuttavia, anche in questo caso la risposta appare negativa. Infatti, le peculiarità soggettive di questi operatori economici a limitata operatività, sembra escludere i presupposti di un indebito vantaggio, essendo loro precluso di operare extra-regione, se non in via marginale, mentre non è impedito agli altri operatori ordinari di svolgere gli stessi servizi all'interno di ogni regione e in concorrenza con banche regionali. Saranno pertanto le forze del mercato a decretare il migliore.

Alla luce delle precedenti argomentazioni, sembrano quindi ammissibili i possibili ampliamenti della potestà legislativa regionale, purché essi siano ragionevoli e proporzionati rispetto agli obiettivi attesi e sia dimostrabile la congruità del potere concorrente regionale rispetto al fine di utilità sociale.

A tal proposito, occorre evidenziare come l'Autorità di vigilanza abbia sostenuto che i poteri differenziati delle Regioni sulle banche a carattere regionale sarebbero difficilmente conciliabili con il Meccanismo unico di vigilanza⁵⁶, dubitando che

⁵⁶ O. CAPOLINO, *Il Testo unico bancario e il diritto dell'Unione Europea*, in AA.VV., *Dal Testo unico bancario all'Unione bancaria: tecniche normative e allocazione di poteri*, Quaderni di Ricerca Giuridica

esistano particolari motivazioni che possano legittimare la prevalenza delle norme costituzionali interne su quelle europee direttamente applicabili⁵⁷.

In realtà, il diritto europeo impone che tutte le banche siano sottoposte a un adeguato livello di vigilanza. Quanto alla regolamentazione, lo stesso Parlamento europeo, proprio nelle sue relazioni annuali sull'Unione bancaria, ha ricordato la necessità di trovare, nelle regole così come nell'esercizio di vigilanza, un equilibrio tra l'esigenza di proporzionalità e quella di un approccio coerente, invitando la Commissione a dare priorità ai lavori su un «quadro per le piccole banche» e a includervi una valutazione della fattibilità di un futuro quadro normativo che preveda norme prudenziali meno complesse e più adeguate e proporzionate, specifiche per i vari tipi di modello bancario⁵⁸. Ha poi espressamente invitato la Banca Centrale Europea, nello svolgimento delle proprie attività di vigilanza, a tenere maggiormente conto del principio di proporzionalità, evidenziando l'urgenza di porre in essere ulteriori sforzi al fine di assicurare una maggiore proporzionalità dei dispositivi di vigilanza bancaria per gli enti di piccole dimensioni e a basso rischio⁵⁹.

Appare dunque impensabile porre sotto accusa i poteri regionali, tacciandoli di violazione del principio di proporzionalità: semmai, vale l'esatto contrario⁶⁰.

Oltretutto, al di là del potere di avocazione, la BCE non deve diventare il normatore di fatto per le banche non sottoposte al Meccanismo di Vigilanza Unico.

Il diritto europeo non sembra quindi escludere diversi tipi di modelli bancari, né si è ancora staticamente ad un modello monolitico di vigilanza: sembra dunque possibile auspicare una ragionevole evoluzione delle norme, in modo da dare rilievo giuridico a questa differenziazione.

4. Prospettive di riforma

In conclusione, ci sembra che, ad oggi, il sistema bancario e le Autorità di vigilanza abbiano considerato i suddetti poteri regionali in materia di banche come una sorta di «incidente di percorso»⁶¹, i cui effetti devono essere sterilizzati. Non a caso,

della Consulenza Legale di Banca d'Italia, Roma, 2014, p. 66. Pur ritenendo le competenze assegnate alle Regioni da alcuni Statuti speciali (Valle d'Aosta e Sicilia) non *stricto iure* incompatibili con il nuovo ordine europeo, ritiene che essi rendano «veramente arduo il rispetto dei tempi procedurali, soprattutto in caso di valutazione di domande di acquisto o cessione di partecipazioni qualificate al capitale di enti creditizi».

⁵⁷ M. MANCINI, *Dalla vigilanza nazionale armonizzata alla Banking Union*, in Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale Banca d'Italia, Roma, 2013, p. 38, in part. nota 50.

⁵⁸ Parlamento europeo, Commissione per i problemi economici e monetari, Relazione sull'Unione bancaria, relazione annuale 2016, 2 febbraio 2017, 2016/2247(INI), pt. 25.

⁵⁹ Parlamento europeo, Commissione per i problemi economici e monetari, Relazione sull'Unione bancaria, relazione annuale 2017, 1° marzo 2018, 2017/2072(INI), pt. 19.

⁶⁰ Cfr. M. CONDEMI, *Art. 159 - Regioni a statuto speciale*, cit., con particolare riferimento a p. 2794.

⁶¹ R. COSTI, *Regioni e credito: profili istituzionali*, cit.

allo stato attuale nessuna regione ordinaria ha esercitato la potestà legislativa concorrente.

Tuttavia, pur in assenza di una disciplina regionale, le banche di credito cooperativo e le banche popolari di minori dimensioni, di fatto, sembrano poter rientrare nella definizione di banca a carattere regionale e resterebbero dunque assoggettate a tale potestà regionale. In astratto, banche a carattere regionale potrebbero anche essere o divenire le banche popolari con un attivo superiore a 8 miliardi di euro: in tal caso, a seguito della contestata riforma del 2015⁶², se entro un anno dal superamento del limite l'attivo non si riduce al di sotto della soglia se ne dovrà deliberare la trasformazione in società per azioni, senza che il mutamento di forma giuridica modifichi la connotazione di banca regionale, in costanza dei presupposti della territorialità di raccolta e impieghi.

A conferma della visione riduttivistica delle competenze regionali poc'anzi prospettata, alcuna dottrina⁶³ ha sostenuto che, nel tempo attuale, si assiste ad una «complessiva “perdita di senso” della nozione di banca a carattere regionale e delle connesse prerogative legislative e amministrative regionali»⁶⁴, la quale porterebbe all'«inesorabile esaurimento delle competenze regionali in materia bancaria»⁶⁵. Ciò sarebbe vero soprattutto a seguito della conversione in legge del d.l. n. 91 del 2018 (c.d. legge Milleproroghe)⁶⁶, che, modificando la legge n. 49 del 2016 di riforma delle banche di credito cooperativo, avrebbe determinato la perdita del carattere localistico delle banche di credito cooperativo in ragione della loro sostanziale eterogestione da parte della capogruppo⁶⁷. In effetti, basta pensare al caso del Gruppo Bancario Cassa Centrale Banca, operativo dal 14 gennaio 2019 con sede a Trento, cui aderiscono attualmente 84 banche di credito cooperativo sparse su tutto il territorio nazionale.

Tuttavia, ci sembra che, quantomeno in una prospettiva *de iure condendo*, sia possibile adottare anche una soluzione inversa, ovvero volta a riconoscere finalmente un'effettiva e concreta potestà normativa in capo alle Regioni, pure in senso ampliativo

⁶² Art. 1 del decreto legge 24 gennaio 2015, n. 3, recante *Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti* (convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2015, n. 33), con cui si è operata una penetrante riforma della disciplina delle banche popolari con modificazione, in presenza di determinati requisiti dimensionali, dello schema tipico del credito cooperativo.

⁶³ Cfr. A. MAGLIARI, *Quel che resta delle competenze regionali in materia bancaria: i poteri di vigilanza delle regioni alla prova della riforma del credito cooperativo e del diritto dell'Unione europea*, in *Rivista di Diritto Bancario*, fasc. 2, 2020, pp. 77-99.

⁶⁴ *Ibidem*, pp. 97-98.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 99.

⁶⁶ Convertito con modificazioni dalla legge del 21 settembre 2018, n. 108. Per un approfondimento in materia, si rinvia agli atti del Convegno “*Per un'ipotesi ricostruttiva della riforma delle BCC*”, organizzato nei giorni 8 e 9 ottobre 2018 presso l'Università “*Parthenope*” di Napoli, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia*, supplemento al fasc. 3, 2018.

⁶⁷ Cfr. A. MAGLIARI, *Quel che resta delle competenze regionali in materia bancaria: i poteri di vigilanza delle regioni alla prova della riforma del credito cooperativo e del diritto dell'Unione europea*, cit., pp. 86-87.

rispetto al quadro di funzioni fin qui delineato: tale opzione sarebbe favorita proprio dalle peculiarità che connotano la realtà attuale.

In primo luogo, vale la pena richiamare quella proposta, formulata da attenta dottrina ancor prima della riforma del credito cooperativo⁶⁸ e confermata in tempi più recenti (seppur con motivazioni diverse)⁶⁹, che, proprio ravvisando nel riformato art. 117 della Costituzione un *favor* nei confronti di discipline legislative volte a valorizzare la dimensione regionale delle entità operative bancarie, invita il legislatore ad incentivare la dimensione regionale del gruppo bancario cooperativo, al fine di realizzare un bilanciamento equilibrato tra localismo del credito ed efficienza dell'aggregato. Pertanto, nei futuri interventi normativi, sarebbe auspicabile prevedere tale possibilità, svincolando il credito cooperativo da un'ipotesi di accentramento su base nazionale per mantenere un legame più stretto con i territori di radicamento.

In secondo luogo, appare opportuno evidenziare come le banche a carattere regionale di cui all'art. 117, comma 3, Cost., costituiscano una delle materie in cui l'art. 116 terzo comma della Costituzione riconosce alle Regioni la possibilità di acquisire forme e condizioni di particolare autonomia «con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119»⁷⁰. A tal proposito, è il caso di evidenziare che l'emanazione di norme legislative da parte delle Regioni nelle materie oggetto di potestà concorrente stabilite dall'articolo 117 della Costituzione si svolge nei limiti dei principi fondamentali quali risultano da leggi che espressamente li stabiliscono per le singole materie o quali si desumono dalle leggi vigenti⁷¹.

Pertanto, il decreto legislativo del 2006, che in via transitoria ha provveduto alla ricognizione dei principi della materia, consentendo alle Regioni il miglior esercizio della rispettiva potestà legislativa, ben può essere superato da una legge della

⁶⁸ Cfr. M. PELLEGRINI, *La funzione delle BCC in un mercato in trasformazione. Ipotesi di riforma e specificità operativa*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia*, supplemento al fasc. n. 4, 2015, pp. 62 ss.

⁶⁹ Cfr. M. PELLEGRINI, *L'ipotesi di gruppi macroregionali e la conservazione del localismo bancario*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia*, supplemento al fasc. 3, 2018, pp. 81 ss. La tesi è ripresa anche da F. CAPRIGLIONE, *Per un nuovo trade off tra localismo e stabilità*, pp. 4 ss. e in particolare p. 32; ID., *L'autoriforma delle banche di credito cooperativo. una svolta decisiva nella morfologia del sistema bancario italiano*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia*, fasc. 4, 2015, pp. 3 ss.

⁷⁰ Infatti, ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost., così come modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, le Regioni con i bilanci in ordine possono chiedere di vedersi attribuire maggiori competenze rispetto a quelle normalmente previste per le Regioni a statuto ordinario. La legge di conferimento dell'ulteriore autonomia è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata.

⁷¹ Art. 9, legge 10 febbraio 1953, n. 62, *Costituzione e funzionamento degli organi regionali*.

Repubblica di modifica degli illustrati principi fondamentali vigenti⁷², con l'effetto, peraltro, abrogativo delle norme regionali in contrasto⁷³.

Nel dibattito politico degli ultimi anni, il tema della c.d. autonomia differenziata di cui all'art. 116 Cost. ha assunto un rilievo centrale, soprattutto a seguito delle iniziative intraprese da Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna nel 2017, che hanno portato alla sottoscrizione di tre accordi preliminari con il Governo nel febbraio 2018⁷⁴; nel frattempo, anche altre Regioni, pur non avendo firmato alcuna pre-intesa con il Governo, hanno espresso la volontà di intraprendere un percorso per l'ottenimento di ulteriori forme di autonomia⁷⁵. Ad ogni modo, il negoziato delle tre Regioni è tuttora in corso, essendosi assistito anche ad un ampliamento del quadro delle materie da trasferire rispetto a quello originariamente previsto⁷⁶.

Attualmente, la competenza in materia di banche regionali è richiamata solo in via del tutto generale nelle bozze di intesa⁷⁷: si consideri in particolare che la Regione Veneto si è limitata a riprodurre la materia così come definita nel dettato Costituzionale⁷⁸, mentre la Regione Lombardia, che in un primo momento aveva deciso di esercitare la propria potestà legislativa anche con riferimento a tale materia, sembra aver abbandonato tale intenzione. Tuttavia, ci sembra che proprio l'esercizio

⁷² Cfr. Corte costituzionale, sent. del 25 novembre 2005, n. 424, ove si è rilevato che l'art. 117, comma 3, Cost. riserva alla legislazione statale la determinazione dei principi fondamentali sicché, fino a quando non ne saranno formulati di nuovi, la legislazione regionale deve svolgersi, ai sensi dell'art. 1, comma 3, l. n. 131 del 2003, nel rispetto dei principi espressamente determinati dallo Stato o, in difetto, quali desumibili dalle leggi statali vigenti.

⁷³ Articolo 10, l. 62/1953, rubricato *Adeguamento delle leggi regionali alle leggi della Repubblica*, da ritenersi in vigore anche dopo la legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che ha modificato il Titolo V della Costituzione, e non è stato superato, a livello di legislazione primaria, neppure dalla legge 5 giugno 2003, n. 131: sul punto, cfr. T.A.R. Veneto, sez. III, sent. del 28 novembre 2011, n. 1786.

⁷⁴ Più nello specifico, in data 28 febbraio 2018 il Governo ha sottoscritto con le Regioni interessate tre distinti accordi preliminari che hanno individuato i principi generali, la metodologia e un (primo) elenco di materie in vista della definizione dell'intesa. Questi primi accordi prevedono che l'intesa abbia una durata decennale, potendo comunque essere modificata in qualunque momento di comune accordo tra lo Stato e la Regione, quando, nel corso del decennio, si verificano situazioni di fatto o di diritto che ne giustifichino la revisione.

⁷⁵ In particolare, sono pervenute ufficialmente al Governo le richieste da parte di Piemonte, Liguria, Toscana, Umbria, Marche e Campania.

⁷⁶ Si segnala in particolare che nel corso dell'audizione sulle linee programmatiche del 17 ottobre 2019 il Ministro per gli affari regionali ha evidenziato l'intenzione del Governo di ripartire dal lavoro svolto sinora ed ha preannunciato la presentazione in Parlamento di un'iniziativa legislativa volta a definire una cornice normativa unitaria in cui potranno definirsi gli interventi di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.

⁷⁷ In tutti e tre gli Accordi preliminari le materie di prioritario interesse regionale oggetto dei negoziati, quantomeno nella prima fase, sono state individuate nelle seguenti: tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; tutela della salute; istruzione; tutela del lavoro; rapporti internazionali e con l'Unione europea. Ad ogni modo, come si è già rilevato, tutte e tre le regioni si sono riservate la possibilità di estendere il negoziato, in un momento successivo, anche ad altre materie.

⁷⁸ Infatti, nella bozza del 23 settembre 2019 l'art. 58, dedicato alle Casse di Risparmio, così statuisce: «1) In armonia con la Costituzione, nel rispetto degli obblighi internazionali e dei principi fondamentali della materia, la Regione Veneto ha la potestà di emanare norme legislative in relazione all'ordinamento delle casse di risparmio e delle casse rurali, nonché delle aziende di credito a carattere regionale».

dell'autonomia differenziata potrebbe rappresentare una valida occasione per una più effettiva definizione e attuazione delle competenze regionali in materia bancaria.

Infatti, riprendendo le nostre osservazioni precedenti, è ponendo l'accento sulle singole specificità del territorio, e dunque rivolgendosi a determinati soggetti a connotazione territoriale limitata, che sembra possibile riconoscere la finalizzazione del credito regionale agli obiettivi di utilità sociale corrispondenti allo sviluppo sociale, e ciò anche in un'ottica innovativa rispetto a quanto attualmente previsto dal decreto legislativo del 2006, che si limita a registrare lo *status quo ante*. In particolare, sembra possibile andare al di là degli storici (e statici) criteri volti a definire la banca regionale in base alla localizzazione della sede principale, così privilegiando invece la concreta operatività della stessa, che raccoglie il risparmio della collettività per incentivare lo sviluppo locale.

Sembra possibile a tal proposito richiamare quell'autorevole dottrina⁷⁹ che, all'indomani della riforma del Titolo V, aveva ritenuto che la tesi per cui la Carta costituzionale avrebbe riportato in vita le vecchie aziende di credito ivi nominate fosse quella formalmente la più corretta⁸⁰. In particolare, si era evidenziato che, con la riforma in parola, «*si supera, nell'ordinamento regionale, il modello societario come modello unico di riferimento per la disciplina dell'impresa bancaria, prevedendo che negli ordinamenti bancari regionali possano operare soggetti non aventi natura societaria*»⁸¹.

Ecco allora quale sarebbe l'effettiva *ratio* sottesa alla formulazione dell'art. 117, c. 3: il richiamo di tipologie bancarie ormai da tempo superate non sarebbe per forza una vistosa «distrazione del costituente», come copiosamente denunciato dalla dottrina⁸², bensì una libera e ponderata scelta dello stesso, intesa a consentire agli enti regionali di «disciplinare il pluralismo istituzionale degli enti bancari in forme nuove, ma ricalcate sugli istituti nominati dal legislatore della revisione costituzionale al fine di indicare un paradigma dell'intervento di attuazione, non al fine di fare rivivere il passato, ma di tenere conto del passato per costruire il futuro, come è tipico delle Carte fondamentali»⁸³.

⁷⁹ G. MONTEDORO, *La tutela del risparmio*, cit.

⁸⁰ *Ibidem*, p. 10. In particolare, l'Autore mette a confronto tre diverse tesi. Oltre a quella qui prospettata, si richiama l'argomentazione ad oggi prevalente e sposata anche nella precedente trattazione, per cui rientrano attualmente nella definizione di cui all'art. 117 le banche di credito cooperativo e le banche popolari di minori dimensioni. La terza tesi, più radicale, è invece volta a ritenere che la norma in parola sia «inutile, erronea, inapplicabile sul piano soggettivo per inesistenza delle forme organizzative nominate, e da considerarsi quindi superata nell'attimo stesso della sua entrata in vigore secondo la più classica *interpretatio abrogans*».

⁸¹ *Ivi*, p. 18.

⁸² V. *supra*, nota 5.

⁸³ G. MONTEDORO, *La tutela del risparmio*, cit., p. 33. In effetti, come osserva S. BARTOLE, *Le regioni e il mercato unico europeo nel settore bancario*, in *Foro Amministrativo*, 1995, p. 564, «La valorizzazione delle autonomie locali ha senso solo se le autonomie locali sono messe in condizioni di esprimere proprie valutazioni degli interessi regionali alternative a quelle adottate dalle autorità centrali da cui le autorità autonome si distinguono».

Così si giustificerebbe allora il richiamo alle casse di risparmio, che in Italia – ma non in altri Stati, quali ad esempio la Germania⁸⁴ – sono ormai superate storicamente dai processi di privatizzazione; al contempo, l'aver previsto la dizione di «enti di credito fondiario ed agrario a carattere regionale» sarebbe indice della possibilità di istituire *ex novo* enti pubblici, essendo in tal modo giustificato l'utilizzo di un termine distonico rispetto a quanto previsto dalla legge bancaria del 1936, che, come già rilevato *supra*, par. 1⁸⁵, contemplava invece gli *istituti* di credito.

Se, a quel tempo, tale tesi è stata in quale modo ridimensionata dal suo stesso fautore, sulla scorta della considerazione per cui i principi derivanti dall'ordinamento comunitario limitano la possibilità, in capo alle regioni, di configurare la banca come un pubblico servizio⁸⁶, ci sembra che, nel contesto attuale, sia astrattamente possibile giungere a diverse e ben più radicali conclusioni.

In effetti, negli ultimi anni anche la dottrina amministrativistica si sta interrogando sulla possibilità di un'eventuale classificazione dell'attività bancaria in chiave di servizio pubblico⁸⁷, sull'onda del più generale processo di pubblicizzazione e ri-municipalizzazione⁸⁸ che si fa particolarmente dirompente nelle situazioni di emergenza e crisi che connotano anche la realtà attuale e che sembra assumere un nuovo vigore a seguito della congiuntura economica determinata dalla pandemia di Covid-19.

Si noti inoltre che pure a livello di Unione europea e dei singoli Stati membri si sta diffondendo l'idea per cui i tradizionali canoni con cui è stato interpretato il diritto bancario a seguito del processo di privatizzazione potrebbero necessitare di una rimodulazione, rivelandosi inappropriati e obsoleti rispetto alle necessità che caratterizzano la società del ventunesimo secolo⁸⁹.

⁸⁴ V. *supra*, par. 3 e in particolare nota 52.

⁸⁵ V. in particolare la nota n. 4.

⁸⁶ G. MONTEDORO, *La tutela del risparmio*, cit., p. 12. Sulla nozione di servizio pubblico, si rinvia in particolare a G. DI GASPARE, *Origine, costituzione e struttura della nozione di servizio pubblico*, in *Amministrazione in Cammino*, 2018, p. 1-12; ID., *Servizi pubblici locali in trasformazione*, Padova, Cedam, 2010.

⁸⁷ Così si esprime ad esempio M. DUGATO, *L'attività bancaria e il servizio pubblico*, in *Banca Impresa Società*, fasc. 1, 2018, pp. 3-12 e in particolare p. 6, richiamato anche da alcuni studiosi del Diritto dell'Economia: cfr. A. SCIARRONE ALIBRANDI, *Alcune ipotesi ricostruttive in merito alla riforma delle BCC*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia*, supplemento al fasc. 3, 2018, p. 176, che evidenzia la necessità di predisporre prodotti bancari nuovi e adeguati, «valorizzando una recuperata natura di interesse pubblico in senso lato perseguito, in particolare, da certe forme di operatività bancaria, chiamate a fornire risposte calzanti ed integrate ai bisogni diffusi delle comunità».

⁸⁸ Per un approfondimento sul punto, sia consentito il rinvio a T. FAVARO, *Transizione energetica e amministrazione decentrata*, in *GiustAmm.it*, fasc. 5, 2020, pp. 1-28; cfr. anche M. RENNA, S. VACCARI, *I servizi pubblici locali di interesse economico generale. Brevi riflessioni in tema di nozione, assunzione e forme di gestione a margine di un recente schema di testo unico*, in G. SALA, G. SCIULLO (a cura di), *Procedimento e servizi pubblici nel diritto amministrativo in trasformazione*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2017, pp. 177 ss.

⁸⁹ Così parafrasando quanto scrive J. PONCE, *Private Banks, Services of General Interest and Prevention of Money-laundering with regard to Corruption. Directive 2014/92/EU of the European Parliament and of the Council, of 23 July 2014, and Access to Payment Accounts with Basic Features*, in *European Review of Public Law*, vol. XXVII, fasc. 2, 2015, p. 666, ove afferma: «(...) the traditional perspective of the banking sector, (...) considering it simply as private activity overall, restricted by the public

A ben vedere, è proprio la Commissione europea che, già in epoca precedente alla riforma del Titolo V della nostra Costituzione, sembra aprire a tale possibilità⁹⁰: infatti, nella Relazione della Commissione sui servizi di interesse economico generale nel settore bancario adottata nel 1998⁹¹, con riferimento alla già richiamata esperienza tedesca si è ritenuto che i servizi di interesse economico generale e le agevolazioni finanziarie forniti da tali enti creditizi pubblici di dimensione locale siano compatibili con le regole in materia di diritto della concorrenza della Comunità, dacché il compito di fornire un'infrastruttura finanziaria completa ed efficiente è di competenza dell'organizzazione degli Stato membri. Tale riconoscimento è stato poi esteso anche agli enti creditizi presenti in Austria, e in particolare alle casse di risparmio che, analogamente a quanto avviene in Germania, hanno la funzione di fornire un'infrastruttura finanziaria di base che copre un determinato territorio⁹². In particolare, si prevede che sia configurabile come servizio pubblico, seppur sulla base di una valutazione caso per caso, lo svolgimento delle seguenti attività per mezzo dell'ente creditizio: promozione delle piccole e medie imprese; prestiti di edilizia sociale; finanziamento agli enti locali; finanziamento di progetti infrastrutturali; nonché, da ultimo, la promozione dello sviluppo regionale⁹³.

Se ciò non bastasse, a conferma dell'attualità di un possibile ripensamento del ruolo delle banche nel senso di una possibile (ri-)definizione pubblicistica della banca territoriale, volta a favorire un legame più stretto con i luoghi di radicamento così da realizzare gli obiettivi di sviluppo locale (pure in reazione alle già citate riforme in materia di credito cooperativo), volgendo lo sguardo al di là dell'oceano ci sembra significativo richiamare la recente approvazione, in California, del c.d. *Public Banking Act*⁹⁴. Quest'ultimo atto, infatti, sebbene non abbia ancora destato l'attenzione della dottrina nostrana, innova significativamente il *framework* normativo, in quanto consente – per la prima volta negli Stati Uniti, fatta eccezione per il caso storico del North Dakota che, a causa della sua scarsa densità abitativa⁹⁵, ha introdotto le banche pubbliche più di cent'anni or sono⁹⁶ – la creazione di banche pubbliche a livello locale.

powers, could be revealed as inappropriate and obsolete for the needs of societies and persons of the 21st century».

⁹⁰ Come evidenziato da J. PONCE, *Private Banks, Services of General Interest and Prevention of Money-laundering with regard to Corruption*, con particolare riferimento a pp. 675 ss.

⁹¹ Più nello specifico, essa è stata adottata il 17 giugno 1998 e presentata al Consiglio ECOFIN in data 23 novembre 1998. È attualmente disponibile all'indirizzo: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/archive/report_bank_en.html [ultimo accesso: 10 giugno 2020]. Più di recente, si veda anche la Guida relativa all'applicazione ai servizi di interesse economico generale, e in particolare ai servizi sociali di interesse generale, delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato, di appalti pubblici e di mercato interno, pubblicata dalla Commissione nel 2013 (SWD(2013) 53 final/2), che a pp. 26 ss. ammette la possibilità di considerare come SIEG alcuni servizi finanziari, come il servizio bancario universale.

⁹² *Ibidem*.

⁹³ *Ibidem*.

⁹⁴ AB 857, approvato il 13 settembre 2019 e trasposto in legge il 2 ottobre 2019.

⁹⁵ E, dunque, ponendosi come esperienza del tutto peculiare.

⁹⁶ Ovvero, nel 1919, quando è stata istituita la *Bank of North Dakota*.

In particolare, quest'ultime, interamente partecipate dalle città e dalle contee, a livello strutturale sono governate da consigli di amministrazione indipendenti e vengono gestite da banchieri professionisti, mentre sul piano funzionale sono atte a raccogliere i risparmi e a concedere prestiti a beneficio della comunità locale⁹⁷.

Prescindendo dalla concreta analisi di tale novella normativa, che esula dagli scopi del presente lavoro, ci sembra che gli esempi fin qui richiamati in un'ottica comparativa ci permettano di trarre almeno due conclusioni.

In prospettiva storica, ci paiono confermare quanto già denunciato da alcuna dottrina⁹⁸, ovvero che in Italia, «in una maniera singolare, e quasi certamente unica nel panorama comparato delle privatizzazioni»⁹⁹, «la privatizzazione delle banche pubbliche (praticamente di quasi tutte le banche esistenti in Italia prima del 1990), ha avuto, almeno giuridicamente, una storia a sé»¹⁰⁰, essendo avvenuta per spontanea ed autonoma decisione dei soggetti interessati¹⁰¹ a seguito dell'approvazione di una direttiva comunitaria che «minacciava di trasformare anche il mercato creditizio italiano in un mercato concorrenziale»¹⁰², ponendosi in realtà in maniera del tutto contrastante rispetto all'indirizzo costante dello sviluppo economico italiano e in particolare del ruolo servente delle banche locali nei confronti delle piccole e medie imprese, che andava sotto il nome di «localismo bancario»¹⁰³.

Se ciò è vero, in una prospettiva *de iure condendo*, ci sembra che le attuali rivendicazioni in materia di autonomia differenziata possano offrire una concreta occasione per porre in essere un ponderato ripensamento dell'attuale sistema, nell'ottica di favorire il recupero di quel principio di «localismo bancario» che ha storicamente caratterizzato il nostro Paese e che, negli ultimi tempi, è stato progressivamente affievolito in concomitanza con il processo di privatizzazione.

⁹⁷ Per un approfondimento, si rinvia al sito: <https://californiapublicbankingalliance.org/ab-857-legislation-brief/> [ultimo accesso: 15 giugno 2020].

⁹⁸ Cfr. F. MERUSI, *Le banche pubbliche fra privatizzazione e ricapitalizzazione. Alle origini delle "cadute" del sistema bancario italiano*, in *Il diritto dell'economia*, vol. XXX, fasc. 3, 2017, pp. 637-648.

⁹⁹ *Ivi*, p. 638.

¹⁰⁰ *Ibidem*.

¹⁰¹ *Ivi*, p. 642.

¹⁰² *Ivi*, p. 638.

¹⁰³ *Ivi*, p. 642.