



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II  
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

# **INNOVAZIONE E DIRITTO**

## L'EVOLUZIONE STORICA DELLA VIGILANZA IN ITALIA\*

di Marilena Rispoli Farina\*

<< “Papà, spiegami allora a cosa serve la storia” Così un giovinetto, che mi è molto caro, interrogava, qualche anno fa, uno storico. Del libro che si leggerà, vorrei poter dire che è la mia risposta>>

(Marc Bloch, *Apologia della storia, Introduzione*)

### ABSTRACT

Il processo di revisione delle regole e dei controlli a cui è stato dato avvio a seguito della crisi finanziaria ha impresso importanti cambiamenti al quadro normativo.

In questo contesto di cambiamenti di portata epocale, va sottolineata la lungimiranza del legislatore italiano nell'aver costruito, nel corso degli anni, un impianto normativo all'avanguardia.

Nel presente lavoro, al fine di cogliere le opportunità e i rischi del profondo processo di modificazione in atto, è sorto pertanto lo stimolo per ripercorre le fasi principali, le motivazioni sottostanti, le finalità che hanno accompagnato, nel nostro paese, l'evoluzione della vigilanza bancaria, a partire dalla legge bancaria del '36 fino ai nostri giorni.

*The process of reviewing the rules and controls that have been initiated as a result of the financial crisis has given important changes to the regulatory framework.*

*In this context of epochal changes, should be emphasized the foresight of the Italian legislature in having built, over the years, a regulatory system abreast of the times.*

*In this paper, in order to seize the opportunities and risks of the profound process of change taking place, was born therefore the incentive to retrace the main steps, the underlying reasons, the purposes that have accompanied, in our country, the evolution of banking supervision, as of the Banking Act of '36 until today.*

### ABSTRACT

*In inglese*

**SOMMARIO:** 1.Premessa. – 2. Continuità o frattura nelle leggi sulla “Tutela del risparmio”. – 3. La riforma bancaria del '36. – 4. L'evoluzione del sistema dei controlli. – 5. L'affermarsi del modello della “banca universale”. – 6. Uno sguardo al presente.

## 1. Premessa.

La lezione di Franco Belli è la lezione della storia e di come la storia sia strumento indispensabile di conoscenza per spiegare la realtà presente<sup>1</sup>.

Sulle vicende storiche che hanno accompagnato la formazione della legislazione italiana in materia bancaria e finanziaria Franco Belli si è soffermato in numerosissimi saggi<sup>2</sup>, raccolti in particolare negli “Appunti per un corso di legislazione bancaria”<sup>3</sup>. Il testo, con il passare degli anni, si è arricchito di nuovi elementi grazie ad una continua rivisitazione e aggiornamento della materia bancaria, che nel contempo si andava accrescendo, fino a culminare nella più recente edizione del 2010<sup>4</sup>, recante la dizione definitiva di “Corso di legislazione bancaria”.

Sul tema della vigilanza, con particolare riguardo alla vigilanza bancaria, Franco Belli ci ha regalato contributi di estrema raffinatezza, che denotano profonda conoscenza delle vicende storiche, economiche e politiche che hanno accompagnato la formazione della disciplina bancaria italiana, nonché dell’intenso dibattito che sia in sede giuridica che economica ne ha segnato le tappe.

Da queste pagine emerge una profonda cultura<sup>5</sup>, che sa coniugare i profili più squisitamente tecnici degli istituti con l’approfondimento storico<sup>6</sup>, come del resto denotano

---

Il testo riproduce la Relazione al Convegno “Sistema creditizio e finanziario: problemi e prospettive”, Convegno in Ricordo di Franco Belli, Siena, Aula Magna del Rettorato, 9 e 10 Maggio 2013.

\*Ordinario di Diritto Commerciale presso Università degli Studi di Napoli “Federico II” Dipartimento di Giurisprudenza

<sup>1</sup> Marc Bloch sostiene che la storiografia analizza <<il passato in funzione del presente e il presente in funzione del passato>>. Lo storico non è solamente uno studioso dedito a ricerche del passato che non hanno alcuna utilità nella società contemporanea: il <<recupero della memoria>> è per Bloch un punto di riflessione importante per ogni società, che da una migliore conoscenza del passato potrà meglio risolvere i problemi del presente. Il rinvio è a M. BLOCH, *Apologie pour l'histoire ou Métier d'historien*, opera incompiuta del 1949, ed. italiana *Apologia della storia o mestiere di storico*, traduzione di G. Gouthier, Einaudi, Torino, 2009.

<sup>2</sup> Tra i primi, *Legge bancaria e politica del credito*, in *Impresa, ambiente e pubblica amministrazione*, 1975, 537 ss.

<sup>3</sup> *Appunti per un corso di legislazione bancaria*, Anno accademico 2002-2003, dispense varie, Università di Siena, Facoltà di Economia R.M. Goododwin.

<sup>4</sup> *Corso di legislazione bancaria*, Tomo I, Firenze, Pacini Editore, 2010.

<sup>5</sup> Il termine ha varie accezioni. Per cultura assumiamo il concetto moderno (e più corrente) che identifica il bagaglio di conoscenze e di pratiche acquisite ritenute fondamentali e che vengono trasmesse di generazione in generazione. In latino *cultus*, venne a indicare non solo il coltivare, il far crescere, ma anche la cura in generale per qualcosa, e in senso specifico tanto il servizio religioso verso gli dei, quello cioè che tuttora chiamiamo culto, quanto la coltivazione degli esseri umani, in particolare dei giovani, cioè la loro educazione.

<sup>6</sup> Come si può non ricordare l’importante *Agli origini della istituzioni capitalistiche in Italia. Il sindacato governativo sulle società commerciali e gli Istituti di credito*, (1866-1869) redatto con A. SCIALOJA, in *Riv. Trim. Dir. Pub.*, 1972, 1514.

anche altri studi, sulla nozione di banca<sup>7</sup>, sui servizi<sup>8</sup>, sulla Banca centrale europea<sup>9</sup>, sulle crisi finanziarie<sup>10</sup>.

Bisogna anche aggiungere che della formazione culturale acquisita Franco Belli è stato testimone, sia nella veste di appassionato ricercatore che di maestro attento a trasmettere ai suoi studenti – i tanti che negli anni hanno frequentato il bellissimo Chiostro di San Francesco che ospita la Facoltà di Economia di Siena “Richard Goodwin” – il bagaglio delle sue conoscenze e il “gusto” per lo studio e la ricerca. Del resto, come ebbe a dire Hannah Arendt, <<L’insegnante è il testimone del mondo>>.

La storia quindi come metodo, come approccio alla ricerca giuridica, è il fondamentale messaggio che Franco Belli ci ha trasmesso e che i suoi allievi, ancora sgomenti per la sua precoce scomparsa, sono intenzionati a raccogliere e a portare avanti.

Raccolgono il messaggio anche i tanti studiosi, giovani e meno giovani, che hanno offerto a Franco Belli le loro riflessioni, perché ne hanno condiviso il percorso culturale, l’esperienza di ricerca e di insegnamento e l’amicizia, offerta senza alcuna parsimonia.

## 2. Continuità o frattura nelle leggi sulla “Tutela del risparmio”.

Nell’affrontare il tema della vigilanza bancaria, nei suoi sviluppi più moderni, si possono prendere le mosse dal saliente passaggio dalla legge bancaria del 1926 a quella del 1936, che segna il tramonto della banca “mista”<sup>11</sup>, vale a dire del modello operativo di banca che aveva avuto un ruolo determinante nello sviluppo economico italiano a partire dall’inizio del Novecento, e l’introduzione della modello della banca “specializzata”. Al mutare del modello di banca, fa da contraltare l’introduzione di un diverso modello di vigilanza.

L’idea che la banca “mista” in Italia avesse esaurito il suo ruolo si era già fatta strada alla fine degli anni Venti, dopo le ripetute crisi che l’avevano investita<sup>12</sup>. Non di facile soluzione il problema dei compiti ridefiniti da assegnare a questi organismi e della predisposizione di strutture che potessero sostituirli. Molto più vivace in proposito era stato il dibattito che si era sviluppato dopo il salvataggio operato, nel 1907, della Società Bancaria Italiana, che aveva impiegato in operazioni di riporto, costituzioni di società e finanziamenti ad imprese operanti nel settore manifatturiero una percentuale considerevole dei depositi raccolti tra la clientela, e

<sup>7</sup> *Teorie creditizie e legislazione bancaria*, in M. RISPOLI FARINA (a cura di) *La nuova legge bancaria*, Jovene, Napoli, 1995, 73.

<sup>8</sup> *I servizi*, in ANGELICI, F. BELLÌ, M. PORZIO e M. RISPOLI FARINA, *I contratti delle banche*, UTET libreria, Torino, 1988.

<sup>9</sup> F. BELLÌ e V. SANTORO, *La banca centrale europea*, Milano Giuffrè, 2003

<sup>10</sup> F. BELLÌ, G. MINERVINI, A. PATRONI GRIFFI e M. PORZIO (a cura di), *Banche in crisi (1960-1985)*, Laterza, Roma-Bari 1987.

<sup>11</sup> F. BELLÌ, *Corso*, cit., 116-118, analizza il modello della banca mista “alla tedesca”.

<sup>12</sup> Sulle funzioni della banca mista e sui progetti di riforma cfr. G. MIRAULO, *Ordinamento bancario e tutela del risparmio*, Tipografia delle Mantellate, Roma, 1927. Sui provvedimenti normativi del 1926, diretti alla «tutela del risparmio» cfr., da ultimo F. BELLÌ, *Le leggi bancarie del 1926 e del 1936-38*, in *Banca e industria tra le due guerre*, II, Il Mulino, Bologna, 233, ove un’ampia panoramica della legislazione di riassetto del settore creditizio emanata prima del 1936.

che non era più in grado di restituirli per gli effetti disastrosi che la depressione mondiale comportò sul complesso del sistema industriale italiano<sup>13</sup>. Si affermò, allora, in più sedi, la necessità di una «divisione del lavoro tra le banche) che sostanzialmente volevano fare di tutto, e finanziarie ogni tipo di impresa industriale, per conseguire più utili.

Di qui una serie di proposte miranti ad evitare quegli «investimenti che potessero trasformarsi in immobilizzazioni di durata indefinita o indefinibile», culminanti nella creazione di «organismi speciali destinati a soddisfare le esigenze finanziarie delle industrie», che fu uno dei temi di maggior rilievo del primo congresso dell'Assonime, tenuto a Torino nel 1911.

Nel successivo biennio, la *Rivista delle società commerciali* fu teatro di un acceso confronto tra i sostenitori di un progetto predisposto dall'industriale cotoniero Cantoni, imperniato sulla costituzione di un organismo che operasse esclusivamente nel comparto del Credito mobiliare, con il compito di concedere mutui a medio-lungo termine al settore industriale cotoniero, provvedendo alla raccolta attraverso l'emissione di nuove obbligazioni, coperte da garanzie reali<sup>14</sup>. All'idea di creare istituti specializzati per gruppi di industrie, da conformare sulla falsariga della normativa del credito fondiario, si opponeva l'opportunità di predisporre un unico istituto per l'industria<sup>15</sup> che godesse delle stesse agevolazioni del credito fondiario, ma che operasse con proprie obbligazioni «in rappresentanza di quelle da esso possedute in portafoglio ed emesse dalle società finanziate».

Un sistema più articolato quindi, che consentiva di ridurre i rischi nella concessione dei crediti, e superare i limiti imposti dalle norme del Codice di Commercio alle società anonime in tema di emissioni di obbligazioni<sup>16</sup>, al quale tuttavia si preferiva, comunque, un unico istituto, che emettesse obbligazioni in via diretta, in base a espresse disposizioni legislative, e potesse effettuare non solo mutui alle imprese contro garanzia reale sugli impianti, ma anche «consentire prestiti contro garanzia delle annualità dovute ad imprese industriali dal Governo e da corpi locali»<sup>17</sup>.

È a queste proposte che certamente bisogna riferirsi per ritrovare gli antecedenti, in primo luogo, del CREDIOP, del Credito alla cooperazione, dello ICIPU, del Credito Navale, che verranno realizzate negli anni Venti, e a cui in particolare Alberto Beneduce, personaggio di primo piano nel panorama economico e politico dell'epoca<sup>18</sup>, imprimerà il marchio di una

<sup>13</sup> F. BONELLI, *La crisi del 1907. Una tappa dello sviluppo industriale italiano*, Fondazione Einaudi, Torino, 1971.

<sup>14</sup> *Rivista delle società commerciali*, nelle annate 1911-12; in particolare, *Il credito industriale*, editoriale della *Rivista*, I, n. 2, luglio 1911, che è riportato in C. PACE e G. MORELLI (a cura di), *Origini e identità del credito speciale*, in, Franco Angeli, Milano, 1983, 36 ss.

<sup>15</sup> Op. ult. cit., 47.

<sup>16</sup> L'art. 171 limitava la facoltà delle Società di emettere obbligazioni, commisurandola al capitale esistente in base all'ultimo bilancio approvato.

<sup>17</sup> V. il commento al dibattito nell'introduzione di G. MORELLI, in *Origini e identità del credito speciale*, cit., 11 ss.

<sup>18</sup> Sulla figura di Alberto Beneduce si veda IRI, *ATTI della giornata di studio per la celebrazione del 50° anniversario dell'istituzione dell'IRI*. Caserta, 11 novembre 1983. Contributi di ARMANI, AVAGLIANO, BARATTABARONE, BONELLI, BOTTIGLIERI, CASSESE, CESARINI, DENITTO,

soluzione eclettica: «pubblica», nella forma, «privata», in un certa misura, nelle modalità operative.

Soluzione che, da chi come Alfredo De Gregorio affrontava il problema delle crisi bancarie nell'ottica della tutela dei depositi, nella seconda metà degli anni Venti, appariva «importante», ma destinata a far rinunciare del tutto ai vantaggi «conseguiti a favore delle industrie con il sistema della banca mista», mentre appariva probabilmente più mediata «la distinzione, nell'ambito delle banche, di una sezione di deposito e una di credito mobiliare dotate di autonomia giuridica e contabile. La prima da destinare ad impieghi di attività «rapidamente realizzabili», la seconda nelle varie operazioni di credito mobiliare (e tra cui «acquisto e vendita di titoli, partecipazioni finanziarie in genere ovvero un complesso di operazioni implicanti una più o meno accentuata immobilizzazione, che non potevano compiersi con il denaro dei depositanti»<sup>19</sup>).

La legge bancaria del 1926, dedicata alla “tutela del risparmio”, fu quindi preceduta da un intenso dibattito sui benefici della banca “mista” e sull'opportunità di modificarne l'assetto. Alcune proposte di riforma, quali il progetto Tucci e l'autorevole opinione di Alfredo De Gregorio<sup>20</sup>, si limitavano ad offrire alcuni temperamenti al sistema di tipo garantistico<sup>21</sup>; timido anche l'accento a creare un Istituto con capitale pubblico privato, per fronteggiare le perdite dei depositanti<sup>22</sup>. L'idea, avanzata da alcuni, di attuare una divisione tra banche di deposito e banche di credito mobiliare, veniva considerata poco opportuna per lo sviluppo industriale.

Di tali incertezze porta il segno la legge bancaria del 1926, che a sua volta si inquadra in un complesso di provvedimenti voluti dal regime fascista per attuare una politica di difesa monetaria e di stabilizzazioni della lira<sup>23</sup>, ed era ispirato ad una logica deflattiva.

La legge introduceva il sistema dell'autorizzazione alla costituzione dell'impresa bancaria, all'inizio delle operazioni e per l'apertura di sedi e filiali, nonché nei procedimenti di fusione tra banche, nell'ottica di favorire le concentrazioni per rafforzare il sistema bancario minato dalle crisi che iniziavano a manifestarsi sempre più frequenti. Fissava, inoltre, limiti di capitale,

---

FEDERICI; GALOTTA, GUARINO, LONGO, MELIS, MELOGRANI; PADULO, PIGA, PRODI, RISPOLIFARINA, SARACENO, VILLARI. ED INDUSTRIA, Roma, 1983.

<sup>19</sup> V.A. DE GREGORIO, *Prolusione al corso di scienza bancaria*, tenuta all'Università di Roma nel 1925, in *Archivio Giuridico*, 1926, 234. Era questo il cosiddetto sistema «gemellare» già attuato, si diceva con scarso successo in Francia, e riproposto nel 1918 dal Progetto Ciuffelli in Italia.

Com'è noto, attraverso le Sezioni speciali o Autonome (oltre che in altre forme) è poi avvenuto lo «sconfiamento» delle attività delle aziende di credito nel medio e lungo termine. Cfr., in proposito, S. SIGLIANTI, *Separazione e integrazione tra credito a breve e credito a medio e lungo termine*, in *Bancaria*, 1957, e G. OPPO, *Sull'autonomia delle Sezioni di credito speciale*, in *B.B.T.C.*, 1979, I, 1 ss.

<sup>20</sup> V.A. DE GREGORIO, *Prolusione al corso di scienza bancaria*, cit., 234.

<sup>21</sup> Si proponeva di creare un Fondo comune di garanzia dei depositanti, di tipo assicurativo, sulla falsariga di esempi statunitensi, già operanti, da utilizzare in ipotesi di fallimento delle banche.

<sup>22</sup> Il dibattito sulle esigenze di “tutela del risparmio” era assai vivo, fin dall'inizio del secolo. Uno dei maggiori paladini fu Cesare Vivante. Per ampi riferimenti F. BELLÌ, *Corso di Legislazione bancaria*, cit., 128.

<sup>23</sup> Il clima politico ed economico del momento emerge dal discorso di Pesaro di Mussolini, riportato in R. DE FELICE (a cura di), *Mussolini il duce. Gli anni del consenso (1929-36)*, Einaudi, Torino, 1974, 426.

diversificati a seconda della forma giuridica prescelta e dell'ambito geografico di attività<sup>24</sup>, e affidava l'esercizio dei nuovi poteri al Ministero delle Finanze, sentito il parere della Banca d'Italia, istituto che con altro e contestuale provvedimento era nel contempo divenuta Unico Istituto di emissione. La legge non introduceva divieti alla possibilità di detenere azioni in imprese industriali, né di operare investimenti a medio e lungo termine, ma sanciva la necessità di osservare una proporzione tra patrimonio e depositi.

Nei confronti di questo primo significativo intervento normativo, il Giannini scriverà che le leggi del 1926 sanciscono l'intervento dello Stato al fine di prevenire il danno derivabile da un esercizio <<sregolato>> dell'attività creditizia<sup>25</sup>, a differenza dei successivi provvedimenti emanati tra il 1936 e 1938 (la cd. legge bancaria), che introducono invece la <<possibilità di indirizzare il credito>><sup>26</sup>.

Illuminante e conciso il giudizio sul mutamento di ottica tra la legge del '26 e quella del '36, ma il passaggio tra le due leggi non è stato indolore, né poi di facile interpretazione.

A parte la constatazione, mai sufficientemente indagata, della sostanziale inapplicazione della legge del '26<sup>27</sup>, la quale avrebbe dovuto almeno temperare, se non eliminare, i guasti della eccessiva commistione banca-industria, vi è da ricordare che le grandi banche proseguirono la loro politica di acquisizione delle azioni di società industriali da loro medesime contemporaneamente finanziate. Il sopraggiungere degli effetti della crisi del '29 trovò, dunque, il nostro sistema impreparato e il crollo dei valori delle azioni industriali si riflesse inesorabilmente sui bilanci bancari, imponendo allo Stato di intervenire, come in molte altre occasioni precedenti, in soccorso delle banche<sup>28</sup>.

Come è stato accertato, attraverso indagini storiche condotte su fonti di archivio<sup>29</sup>, l'intervento legislativo dello Stato fu preceduto da un complesso di interventi, costituiti da *Accordi* tra lo Stato e le tre grandi banche maggiormente colpite dalla crisi: la Commerciale, il Banco di Roma, il Credito Italiano, con i quali le banche si impegnavano, a fronte dell'intervento di risanamento finanziario, ad astenersi dai finanziamenti a medio a lungo

<sup>24</sup> F. BELLI, *Corso di Legislazione bancaria*, cit., 133.

<sup>25</sup> M.S. GIANNINI, *Osservazioni sulla disciplina della funzione creditizia*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, vol. II, Cedam, Padova, 1939, 726.

<sup>26</sup> Così ancora M.S. GIANNINI, *Osservazioni sulla disciplina della funzione creditizia*, cit., 709, secondo cui <<Fine immediato dello Stato è l'ottimo impiego del credito>>.

<sup>27</sup> Da addebitare a impreparazione alle nuove funzioni da parte della Banca d'Italia e riluttanza dello stesso Stringher. Così A. LYTTTELTON, *The Seizure of power. Fascism in Italy 1919-1929*, London, Weinfeld & Nicolson, 1973, trad. it., *La conquista del potere. Il fascismo dal 1919 al 1929*, Bari, Laterza 1973, 584, nt 132.

<sup>28</sup> Tra gli studi più recenti P. PECORARI, *Crisi e scandali bancari nella storia d'Italia*, Istituto veneto di Scienze, lettere e arti, 2006.

<sup>29</sup> L. VILLARI, *Il capitalismo italiano del novecento*, Laterza, Bari, 1972, 313-327; M. RISPOLI FARINA, *Il controllo sull'attività creditizia; dalla tutela del risparmio al dirigismo economico*, in M. PORZIO (a cura di), *La legge bancaria. Note e documenti sulla sua storia segreta*, Il Mulino, Bologna, 1981, 91.

termine e a ridurre gli immobilizzi nei confronti delle imprese industriali attenendosi al «cauto esercizio» del credito commerciale (*rectius* del credito a breve)<sup>30</sup>.

Le complesse operazioni di “ingegneria finanziaria” che furono portate a termine per smobilizzare le banche holding e riportarle all’esclusivo «cauto esercizio del credito commerciale», inibendo loro con le Convenzioni del 1934 qualsiasi operazione che potesse concretarsi in un immobilizzo nel settore industriale, e la predisposizione di una struttura che risultasse adeguata alle esigenze del credito mobiliare (IMI) portano, infatti, l’impronta di Alberto Beneduce<sup>31</sup>.

Indizi e testimonianze<sup>32</sup> concordano nell’attribuirgli un ruolo fondamentale anche nella preparazione della cosiddetta «legge bancaria» cioè nella serie di provvedimenti che costituiscono la formalizzazione, sul piano giuridico, del nuovo assetto dato al settore creditizio dopo l’intervento dell’IRI, e che consentono un intervento, in via amministrativa, sul complesso degli enti creditizi, nelle varie fasi dell’attività dell’impresa bancaria (costituzione, esercizio, momenti patologici) al fine di controllarne il corretto funzionamento e indirizzarne l’attività.<sup>33</sup>

### 3. La riforma bancaria del '36.

Che le leggi su «La difesa del risparmio e la disciplina della funzione creditizia» siano state redatte negli ambienti IRI, da uno staff composto, oltre che da Beneduce, da Menichella, Saraceno e De Gregorio, unico giurista presente, è da anni dato acquisito<sup>34</sup>. Documentare

<sup>30</sup> M. RISPOLI FARINA, *Il controllo...*, cit.

<sup>31</sup> In particolare sull’IMI cfr. F. Cesarini, «Alle origini del credito industriale: la gestione dell’IMI dalla costituzione ai provvedimenti per l’autarchia (1931-1938)», in *Banca e industria tra le due guerre*, cit, II, p 81 segg. In E. Cianci, *Nascita dello Stato imprenditore in Italia*, Mursia, Milano, 1977, p. 6.5, si accenna al tentativo operato da Stringher, su sollecitazione di Beneduce, di trasformare il Consorzio Sovvenzioni sui valori industriali, in un istituto di credito mobiliare a favore del settore industriale, con la creazione di un’apposita Sezione. Su questo tronco si innesterà poi il progetto di costituzione di un’apposito ente, che diventerà l’IMI, redatto da Beneduce in alternativa al programma di intervento per la Comit presentato al Governo da Toeplitz (cfr. i particolari in E. Cianci, *op cit.*, p. 12.5 e 137) nell’ottobre del 1931.

<sup>32</sup> Cfr. soprattutto, E. Cianci, *op. cit.*, p. 123 segg., ove ulteriori riferimenti.

<sup>33</sup> Per «legge bancaria» si intendeva riferirsi alla normativa risultante dal R.D.L. 12 marzo 1936 n. 37.5 e dal R.D.L. 17 luglio 1937 n. 1400, convertiti nelle leggi 17 marzo 1938, n. 141 e 7 aprile 1938, n. 636. Essa (art. 1) dà rilievo pubblico alla attività di raccolta del risparmio (tra il pubblico, sotto ogni forma) e di erogazione del credito, sottoponendo ad una serie di controlli (nella fase costitutiva, di concentrazione, di diffusione territoriale, dell’attività, e in quella di crisi dell’impresa) le aziende di credito di cui all’art. 5 operanti, tendenzialmente, nel breve termine e gli istituti di credito operanti nel settore del medio e lungo termine o, meglio, nell’ambito del credito speciale. Scopo di tali controlli che poi, con la legge 13 febbraio 1981, n. 23, furono resi omogenei per il settore dei crediti speciali, ma che uniformi del tutto per i due comparti, è, nel loro complesso, di assicurare l’efficienza e la stabilità del settore creditizio, in una prospettiva, secondo alcuni, meramente garantista, di tutela dei risparmiatori, per altri di utilizzazione del «governo del credito», come strumento di direzione dell’economia. Nella vastissima bibliografia in proposito cfr: G. Ferri, «La validità attuale della legge bancaria», in *Rivista del diritto commerciale*, 1974, I, 219, M. Nigro, *Profili pubblicitici del credito*, Giuffrè, Milano, 1969, e M. Porzio, *Il governo del credito*, Liguori, Napoli, 1976, 13 segg., ove ulteriori riferimenti.

<sup>34</sup> Si veda S. Cassese, «La preparazione della riforma bancaria del 1936, in Italia», in *Storia contemporanea*, 1974, 3 segg., R. Faucci, «Appunti sulle istituzioni economiche del tardo fascismo, 1935-1943», in *Quaderni storici*, 1975, 607 segg., v. inoltre i documenti riportati in M. Porzio, *La legge bancaria*, cit. t., 322 segg. .

tuttavia, attraverso dati precisi e inconfutabili, l'azione personalmente svolta da Beneduce e quella degli altri autorevoli componenti nella formulazione del testo normativo è impresa alquanto complessa. Stralci di verbali di riunioni, qualche appunto, uno scambio di vedute con il Ministro Thaon di Revel, sono gli elementi «testuali» di cui si può disporre e che, forse, altre approfondite indagini potrebbero ulteriormente arricchire<sup>35</sup>. Tra il dicembre 1935 e il marzo 1936, inoltre, fase di stesura del provvedimento sul credito, si era già creato un notevole affiatamento nel *brain trust* dell'IRI, in particolare tra Menichella e Beneduce, il che rende difficile enucleare con assoluta precisione il pensiero di quest'ultimo nell'ambito del materiale documentario di sicura provenienza IRI<sup>36</sup>.

L'indagine può essere allora affrontata partendo dal vasto bagaglio di esperienze acquisite nel campo finanziario, sia come *manager* pubblico che privato, in particolare da Beneduce, al fine di verificare quanto del retro terra culturale di questi sia rinvenibile nella legge bancaria, o meglio nel disegno organizzativo del sistema creditizio che da essa traspare. Inoltre, è ai lavori preparatori «ufficiosi» e non a quelli ufficiali, che come si è sottolineato si tennero all'IRI, che bisogna far riferimento, quindi anche a studi preliminari, il cui contenuto non sarà del tutto recepito nel decreto n. 375, ma che appaiono fondamentali anche nell'interpretazione di alcune norme, che hanno destato fin dall'entrata in vigore del provvedimento, notevoli difficoltà di carattere esegetico. L'impostazione del progetto di lavoro per la redazione del «codice bancario» viene fatta in sede IRI, sul finire del novembre 1935.

Essa è l'attuazione di precise direttive adottate in sede politica<sup>37</sup>, miranti ad estendere a tutti gli istituti che raccoglievano depositi tra il pubblico la disciplina già predisposta per le tre grandi banche con le Convenzioni<sup>38</sup> e a rafforzare la struttura del credito industriale, per

<sup>35</sup> Cfr. in particolare: AIRI, *Cartella Riforma bancaria e del credito*, IRI, «La destinazione da darsi alle partecipazioni bancarie dell'IRI, con particolare riflesso alla possibilità di potenziare l'organizzazione creditizia del paese», datt. 18 novembre 1935 pubblicato in M. Porzio, *La legge bancaria*, cit., 306 segg.; IRI, «Schema di riforma dell'ordinamento creditizio», datt. 5 novembre 1935; A.T.R. 23.11. «Beneduce a T.d.R.», Roma 16 dicembre 1935, manoscritto; 23.126, IRI, «Resoconto riunione tra Bianchini, Azzolini, Beneduce e Frignani», dattil., Roma, 12 aprile 1935

<sup>36</sup> Pare sia quasi sicuramente da attribuire a Menichella lo *Studio sui problemi del risanamento bancario*, del dicembre 1933, che riveste importanza fondamentale in quanto contiene il primo «modulo» di organizzazione della struttura creditizia elaborato in sede IRI. Esso è stato da me ritrovato nell'Archivio della Banca d'Italia (Archivio riservato del Direttorio. Archivio Azzolini: cartella n. 71) nel corso della ricerca sulle «Origini della legge bancaria», diretta da M. Porzio e finanziata dal CNR, i cui risultati furono presentati al Convegno di Salerno del giugno 1978. In M. Porzio, *La legge bancaria*, cit., p. 255 segg. (9) Cfr. A.T.R., 23, 126, IRI, «Resoconto della riunione tra Bianchini, Azzolini etc», cit., in M. Porzio, *La legge bancaria*, cit., 301 segg.

<sup>37</sup> Cfr. A.T.R., 23, 126, IRI, «Resoconto della riunione tra Bianchini, Azzolini etc», cit., in M. Porzio, *La legge bancaria*, cit., p. 301 segg.

<sup>38</sup> I testi delle Convenzioni del marzo 1934, sono in AIRI, accompagnati dai verbali sintetici delle riunioni preliminari. Cfr., *Cartella Banco Roma*, II, 1933-35, e *Cartella Credito Italiano*, I, 1929-34. Per la Commerciale, v. L. Avagliano, «Banche, crisi economica e programmazione in Italia», in *Rassegna economica*, 1976, p. 413. Cfr. anche G. Toniolo, «Crisi economica e smobilizzo pubblico delle banche miste», in *Industria e banca nella grande crisi, 1929-1934*, p. 338 e il testo della Convenzione della Commerciale in L. Villari, *Il capitalismo italiano del Novecento*, Laterza, Bari, 1972, pp. 313-327. Negli obblighi che le banche contrattualmente assumevano nei confronti del Governo possono già trovarsi elementi relativi alle modalità di separazione dell'esercizio del credito a breve da quello a medio e

evitare che una ripresa dell'economia inducesse banche ed altri istituti a riprendere il finanziamento dell'industria nelle modalità anteriori all'intervento IRI <sup>39</sup>).

lungo termine e alle forme di controllo, funzionali al mantenimento degli impegni, che saranno sviluppati nella legge bancaria. Cfr. in tal senso M. Rispoli Farina, *Il controllo sull'attività creditizia* cit in M. Porzio, *La legge bancaria*, cit., 88 segg.

<sup>39</sup> Linee sulla riforma del credito che divergono leggermente da quanto l'IRI aveva elaborato sul finire del 1933, quando le operazioni di salvataggio-risanamento erano ancora in attuazione (cfr. «Studio sui problemi del risanamento bancario», (cfr. ante) in M. Porzio, *La legge bancaria*, cit., . 255 segg.). Allora veniva delineato un sistema in cui le maggiori banche, divenute esclusivamente di credito ordinario ed opportunamente ristrutturate, dovevano svolgere la loro azione solo nei grandi centri regionali, annettendo a sé anche le funzioni di risconto nei confronti delle banche piccole e medie.

Per le esigenze del credito mobiliare, si riteneva che alle operazioni a lungo termine provvedessero largamente gli istituti di diritto pubblico, ma che per il finanziamento a medio termine la struttura estremamente accentrata dell'IMI presentasse delle gravi lacune. Di qui l'opportunità di istituire organismi periferici «attivi», in grado di far fronte alle necessità delle medie e piccole industrie. Propedeutico a tale assetto definitivo si presentava il problema, di difficile soluzione, della sistemazione dei pacchetti azionari delle banche che, tramite complesse operazioni di ingegneria finanziaria, erano stati acquisiti dall'IRI. Se, infatti, per le azioni di natura industriale, riscattate dai patrimoni bancari, l'IRI era nella prospettiva di restituirle, seppure gradualmente, al risparmio privato, per quel che concerneva le azioni bancarie manifestava gravi perplessità ad adottare lo stesso criterio. Il timore che se le partecipazioni fossero state restituite ai privati, potessero essere di nuovo oggetto di forti speculazioni, per tentativi di «scalata», era ancora di fresca memoria. Se le azioni fossero state acquisite dai gruppi industriali, avrebbero consentito il ricostituirsi di quegli insani legami tra banca e industria che si tentava, drasticamente, di dissaldare e avrebbero costretto lo Stato e, per esso, l'IRI a nuovi interventi di salvataggio.

La critica dell'IRI alla commistione di funzioni di industriale e di banchiere realizzatasi nella figura del dirigente bancario, e, quindi, in sostanza all'azione svolta negli anni precedenti dalla banca mista, riecheggiava la polemica sferrata dagli economisti di puro stampo liberale contro questo sistema di banca, ed in particolare contro la Comit - *langa manus* del capitale tedesco - negli anni precedenti la prima guerra mondiale. Essa però sembrava trovare finalmente uno sbocco risolutivo nella definitiva distruzione di un modello, e nella creazione delle premesse per uno sviluppo diverso. La logica di stampo tecnocratico e razionalizzatore che ispirava l'azione IRI, prefigurava la formazione di una nuova generazione di managers industriali sotto la guida e direzione degli esperti IRI, preposti, per particolari competenze, ai vari settori industriali in cui la Sezione Smobilizzi avrebbe potuto articolarsi.

Per il settore bancario, in particolare, come soluzione immediatamente operativa, si ipotizzava di «congelare» le partecipazioni bancarie che lo Stato deteneva attraverso l'IRI presso un'apposita sezione di tale Ente, o, in via alternativa, di devolvere tali pacchetti all'Istituto di emissione, in modo del tutto definitivo. «L'una e l'altra delle soluzioni proposte» si argomentava, «non elimina anzi chiarisce il diritto dello Stato e conseguentemente il suo dovere di esercitare il controllo bancario dei grandi Istituti bancari».

Il controllo statale veniva così legittimato in base alla proprietà delle azioni, diritto acquisito, d'altra parte, come contropartita dello sforzo finanziario che la collettività aveva sopportato per sanare le perdite del sistema bancario dal 1920 in poi. Non era quindi sufficiente la predisposizione di una organizzazione della struttura creditizia con delimitazione di funzioni per l'esercizio del credito ordinario e per quello mobiliare, ma si rivelava necessario un intervento di tipo «cautelare», volto cioè ad evitare ulteriori dissesti. «Sono ancora troppo elevate le cifre dei depositi che vengono affidati alle banche, perché lo Stato», si sosteneva, «li lascia in balia dei dirigenti delle banche stesse» ... «facilissimi all'espansione creditizia, ma incapaci di giudicare e tanto meno di dirigere la vita delle aziende produttive».

Sul piano dei rimedi, non si precisavano ancora nel documento le modalità di estrinsecazione del controllo, anche se si suggeriva, nelle conclusioni, come migliore soluzione quella che privilegiasse la Banca d'Italia, organismo che, comunque, avrebbe dovuto continuare a esercitare nei confronti delle banche di piccole e medie dimensioni i poteri di controllo estrinseci, derivanti dai provvedimenti sulla «tutela del risparmio» del settembre 1926.

Il controllo azionario «proprietario» presentava il vantaggio di una vigilanza di carattere permanente, e per così dire automatica. Elementi che non erano sicuramente presenti in un'altra funzione di spettanza della Banca d'Italia, il risconto.

Esso, sosteneva (l'IRI, «non ha mai funzionato come controllo e non può funzionare come controllo. Quando le banche hanno la possibilità di fare a meno di ricorrere all'Istituto di Emissione (questi) rimane cieco circa la loro vita (...), quando le banche rovesciano sull'Istituto di Emissione pacchi di cambiali per chiederne il risconto sotto l'affanno del ritiro dei depositi, l'Istituto di Emissione non ha altra alternativa che quella di provvedere a fornire i fondi e di segnalare al Governo il fenomeno patologico ormai scoppiato nella sua manifestazione di insanabilità».

E evidente il riferimento alle vicende che avevano preceduto la nascita dell'IRI, che avevano visto le banche incalzate dalle imprese industriali, colpite dagli effetti della crisi mondiale, per ottenere il rinnovo dei crediti a breve. In seguito alla riduzione di liquidità conseguente alla concessione dei crediti e al diminuito afflusso di

L'IRI affronta il problema alla radice, sostenendo la necessità che lo Stato assuma nelle sue mani la funzione creditizia (la «potente leva del credito»), sia per ragioni di carattere contingente – l'autarchia – che richiedeva l'utilizzazione di tutte le risorse finanziarie disponibili, che di carattere definitivo. È opportuno che lo Stato possa disporre di uno strumento per il raggiungimento di «fini sociali» che esso si assegni, manovrabile «elasticamente», di volta in volta, senza dovere in ogni momento legiferare per indirizzare l'azione degli organismi preposti al credito <sup>40</sup>

Si attua in tal modo una convergenza tra la politica economica propugnata dal regime, che andava prefigurando un «piano regolatore dell'economia italiana» nell'ambito del quale si affermava che il credito dovesse essere «di assoluta pertinenza dello Stato» <sup>41</sup>, e l'adesione alle teorie nittiane, di cui era esponente Beneduce, favorevoli ad un intervento dello Stato nel processo economico in veste non di mero sostegno, ma di propulsore dell'attività dei privati, da attuarsi in primo luogo con l'utilizzazione delle risorse finanziarie del paese.

Visione che, in una certa misura, è già alla base della creazione dell'INA. ente con il quale si intendevano riservare allo Stato gli ingenti proventi dell'esercizio dell'attività di assicurazione sulla vita attuato dalle società assicuratrici italiane ed estere operanti in Italia, – al fine di poterle poi ulteriormente indirizzare verso opere di rilevante interesse pubblico – <sup>(42</sup>

---

depositi e in presenza degli immobilizzi costituiti dalle azioni industriali, le banche erano state costrette a un sempre più largo sconto presso l'Istituto di Emissione, né quest'ultimo aveva potuto o voluto fare alcunché per arginare il fenomeno.

L'attribuzione di una nuova e particolare funzione di controllo pareva assumere quindi il significato di una responsabilizzazione dell'Istituto di Emissione che si riteneva non avesse assunto una posizione rigorosa nei confronti delle acrobazie bancarie degli ultimi anni, rinunciando a valersi dei poteri istituzionali conferiti dalla legge del 1926 e risultava inoltre direttamente esposto nei confronti di una delle grandi banche. Del resto, il documento IRI sottolineava che, se l'intervento di salvataggio nel suo complesso era dettato dall'esigenza di ridare liquidità alle banche esso, come «programma di risanamento» era da inquadrarsi anzitutto nella tutela dell'Istituto di Emissione, per sottrarlo alla posizione anomala in cui verteva, A fine 1932, come ha ricordato Saraceno (Cfr. P. Saraceno, «Nuovi assetti introdotti nel nostro sistema economico dalle misure richieste dalla grande crisi 1929-35», in *Industria e banca nella grande crisi 1929-34*, a cura di G. Toniolo, Etas, Milano 1978, p. 10. Nonché Id., *L'Istituto per la ricostruzione industriale*, III, «Origini, ordinamenti e attività svolte», UTET, Torino 1956, pp. 13 e 14), la Banca d'Italia era esposta verso istituti vari di salvataggio e verso banche di deposito per operazioni poi trasferite all'IRI, per un importo di 7,4 miliardi di lire, pari al 4807, della circolazione complessiva. Al 30 giugno 1933, pochi mesi dopo la creazione dell'IRI, tale esposizione si presentava già notevolmente ridotta. Cfr. M. Rispoli Farina, «Il controllo sull'attività Creditizia», cit in *La legge bancaria*, cito 92 segg

<sup>40</sup> Cfr. AIRI, *Cartella Riforma bancaria e del credito*, «L'apprestamento difensivo della nazione nel campo del credito», datt. 5 novembre 1935.

<sup>41</sup> Per il discorso tenuto alla Seconda Assemblea Nazionale delle Corporazioni, cfr. R. De Felice, *Mussolini il Duce - Gli anni del consenso 1929-36*, Einaudi, Torino 1974, p. 687 segg.

<sup>42</sup> Il progetto sul monopolio delle assicurazioni sulla vita, fu presentato dal Governo Giolitti nel giugno 1911. Esso si inseriva nel più vasto disegno della politica giolittiana di favorire l'espansione industriale, combattere alcuni monopoli privati, potenziare e difendere il bilancio dello Stato contro la concorrenza e le pressioni dei grandi interessi precostituiti. In particolare rafforzando le finanze, favorendo investimenti in titoli di Stato e ampliando la competenza bancaria si mirava a realizzare una certa autonomia dello Stato nei confronti delle forze economiche. (Sull'interventismo giolittiano cfr. G. Carocci, *Giolitti e l'età giolittiana*, Einaudi, Torino 1971, p. 37 segg. e V. Foa, «Introduzione» a P. Grifone, *Il capitale finanziario in Italia*, Einaudi, TOMO 1971, p. XX). Il disegno di legge sulle assicurazioni, elaborato da Nitti, con l'assistenza di Beneduce, fu difeso personalmente da Giolitti, contro le resistenze delle compagnie di assicurazione e della Banca commerciale, sostenendo ne la necessità immediata per costituire la Cassa per la vecchiaia e l'invalidità (Cfr. il saggio di A. Scialoja «L'Istituto nazionale delle Assicurazioni ed il progetto giolittiano di un monopolio di Stato delle assicurazioni sulla vita», in *Quaderni storici*

alla cui costituzione Beneduce collaborò ampiamente.

L'idea di creare dei collettori del risparmio privato, da utilizzare per fini pubblici, trova un ulteriore e più articolato sviluppo nella creazione di particolari enti pubblici, denominati poi «enti Beneduce», destinati al finanziamento di particolari investimenti (costruzione di opere pubbliche, o di pubblica utilità, anche nel settore industriale), con la predisposizione di specifici circuiti di intermediazione finanziaria. La peculiare forma giuridica che viene «creata» per questi organismi, l'ente pubblico a struttura corporativa (o consortile), si contraddistingue per elasticità di funzionamento, minori vincoli operativi e burocratici <sup>43</sup> dai precedenti interventi dello stato nell'attività economica che caratterizzano il fine '800 e il periodo fino alla prima guerra mondiale con lo strumento della cosiddetta impresa organo <sup>(44)</sup>, superandone le rigidità operative, ispirandosi all'organizzazione interna e al «modulo imprenditoriale» delle società anonime <sup>45</sup>).

La struttura associativa consente di far confluire negli enti le risorse a loro volta raccolte

---

n' 18, 1971, . 917 segg.). Con il monopolio, e con l'INA, egli affermava che si sarebbe affidato allo Stato un potente istituto finanziario, che poteva garantirne l'autonomia di fronte a tutte le classi sociali, in quanto «Lo Stato deve dirigere, non essere diretto».

Dopo le modifiche, introdotte dallo stesso Nitti, il monopolio fu rinviato nella sua introduzione, attuandosi una soluzione transitoria, che consentiva alle società private di continuare la loro attività per 10 anni, ma cedendo all'INA una percentuale dei rischi assicurati e impiegando la metà dei premi riscossi in titoli di Stato, con un contrailo del Ministero industria e commercio sulle tariffe. Rinunciatosi nel 1923 al monopolio, l'INA estese la sua attività ad altri settori assicurativi, dimostrandosi inoltre un importante strumento di accumulazione di capitali a favore del settore pubblico, come si rileva nel testo.

M.S. Giannini ha ravvisato nell'INA la prima ipotesi di ente pubblico economico realizzato nel nostro ordinamento (cfr. idem, «*Le imprese pubbliche in Italia*», in *Rivista delle società*, 1958, p. 232). Alfredo Rocco, in un commento al progetto Nitti (in *Rivista del diritto commerciale*, 1911, p. 554), rilevava i caratteri di autonomia amministrativa e giuridica dell'INA, che ne facevano una persona giuridica distinta dallo Stato, a cui esso delegava una propria funzione, con un'organizzazione più semplice e sciolta di quella di un'amministrazione statale, che imitava quella delle società anonime, pur essendo amministrata in parte da funzionari dello Stato.

Significativo è il sistema di vigilanza, anche se non diretta, che l'INA esercita sulle imprese private di assicurazione, attraverso la cessione che esse devono effettuare, di una quota nei rischi assunti. In tal modo è quindi possibile l'acquisizione di dati del mercato dell'attività assicurativa.

È questo un esempio, molto lontano, di una struttura verticistica di controllo sull'attività delle imprese, che si prefigurerà nella legge bancaria.

<sup>43</sup> L'impresa organo, come strumento di intervento dello Stato presenta limiti di natura strutturale, che vanno dalla sottoposizione alla legislazione amministrativa e alle norme sulla contabilità pubblica, alle duplicazioni dell'attività preparatoria o successiva di controllo e contemporanea (amministrativistica) dei negozi privati posti in essere con i terzi, alla rigidità imposta dal bilancio preventivo e dalle autorizzazioni per ogni atto amministrativo implicante spese eccedenti la misura prevista. Cfr. M.S. Giannini, *Le imprese pubbliche*, cit., . 247.

<sup>44</sup> Tra di esse venivano ricordate, prima delle riforme più recenti, la Cassa depositi e prestiti, l'Amministrazione autonoma delle Ferrovie dello Stato, delle Poste e Telegrafi, l'Azienda di Stato per i servizi telefonici. Cfr. M.S. Giannini, *Le imprese pubbliche*, cit. p. 234 segg., S. Cassese, «L'amministrazione dello stato liberaldemocratico» in *La formazione dello Stato amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 16 segg.

<sup>45</sup> Il modello delle imprese-ente pubblico non ha autonomia normativa, gli atti precettivi generali valgono come clausole generali di contratto. Gli atti di determinazione della loro vita sono negozi di diritto comune, sul piano delle delibere delle società private. L'attività dell'ente è soggetta al diritto privato e il rapporto con il personale tende a conformarsi come rapporto di diritto privato. I beni a destinazione aziendale hanno regime pubblicistico. Lo Stato ha potere di nominare e revocare i preposti all'ente e di formulare direttive per attuare i propri indirizzi politici. Un Ministro (c.d. vigilante) ha la responsabilità politica dell'ente, ne approva i bilanci, sceglie i titolari delle cariche e può sciogliere i consigli di amministrazione e nominare i commissari straordinari. Cfr. M.T. Cirenei, *Le imprese pubbliche*, Giuffrè, Milano, 1983, p. 43 segg.

dai partecipanti, nella maggior parte dei casi di natura pubblica, in un processo «a cascata». Al Consorzio di credito per le opere pubbliche (1919) partecipano la Cassa Depositi e Prestiti, l'INA, l'INPS, l'ICCRI, le Casse di Risparmio, enti che sottoscrivono anche il capitale dell'Istituto di Credito per le imprese di pubblica utilità (1924), insieme con società italiane esercenti l'assicurazione sulla vita. All'IMI (1932), la Cassa Depositi e Prestiti e gli enti partecipanti al Consorzio Sovvenzioni sui Valori Industriali <sup>46</sup>.

Non bisogna dimenticare che la Cassa Depositi e Prestiti, amministrazione autonoma inserita nell'organizzazione del Ministero del tesoro, attraverso la rete capillare delle Casse di risparmio postali, raccoglieva una ingentissima massa di depositi, con un circuito parallelo e per certi versi complementare rispetto alla rete degli sportelli delle banche ordinarie di deposito <sup>47</sup>).

Alla creazione di un canale «privilegiato» di raccolta si affiancava la specializzazione funzionale di tali enti, che erano destinati a settori di rilevanza pubblica (è l'ipotesi del CREDIOP, dell'ICIPU, del Credito Navale, l'IMI ha una posizione a sé). Essi venivano ad affiancarsi ad altre ipotesi di «crediti speciali», regolate per legge il credito fondiario e quello agrario – distinguendosene per non essere diretta emanazione del sistema bancario <sup>48</sup>

<sup>46</sup> Il CREDIOP, nato per finanziare opere pubbliche, superando i limiti imposti alla Cassa Depositi e Prestiti sia dai mezzi propri che dai destinatari dell'attività (esclusivamente iniziative di soggetti pubblici) trovava il suo antecedente in un progetto dell'età giolittiana (1906): una Banca dei lavori pubblici che, sulla falsariga delle cartelle del Credito fondiario, avrebbe dovuto emettere obbligazioni - per non gravare direttamente sullo Stato con l'elevato costo della realizzazione di opere pubbliche - sottoposta a vigilanza pubblica. Il progetto fu poi ripreso nel 1916 e infine attuato nel 1919, alla fine della prima guerra mondiale, in relazione alla necessità di attuare opere di bonifica agricola. Ad esso lavorò Beneduce in qualità di amministratore delegato dell'INA, su sollecitazione di Stringher, e di Nitti che si oppose all'ingresso delle banche private nell'ente, sia per sottolineare il perseguimento di un fine pubblico, alieno da private speculazioni, sia per timore della partecipazione di soggetti eccessivamente oberati dai finanziamenti all'industria. Il capitale iniziale fu quindi sottoscritto dall'INA, dalla Cassa Depositi e prestiti, dalla Cassa Nazionale per le assicurazioni sociali. Beneduce si adoperò per il decollo dell'ente, superando notevoli difficoltà relative al collocamento delle obbligazioni da esso emesse, valendosi a tale scopo dell'iniziativa di istituti di credito locali e Casse di Risparmio.

Per ulteriori riferimenti all'attività del CREDIOP cfr. L. De Rosa, *Banche e lavori pubblici in Italia fra le due guerre (1919-1939)*, Giuffrè, Milano, 1979. L'ICIPU, creato con R.D.L. 20 maggio 1924, n. 731 aveva per scopo la concessione di mutui a imprese private, concessionarie di imprese di pubblica utilità. Esso consentì alle banche di smobilizzare le anticipazioni operate ad imprese idroelettriche, con una attività collaterale al CREDIOP. Si specializzò quindi nel finanziamento di questo comparto del settore manifatturiero, cfr. G. De Rosa, *op. cit.*, 145 segg.; P. Grifone, *Il capitale finanziario in Italia*, cit., 65. Ai due enti citati si deve la creazione di un mercato dei titoli obbligazionari assistiti da particolari facilitazioni, che si consoliderà solo negli anni Trenta e avrà particolare sviluppo con le «convertibili in azioni» emesse dall'IRI. Per l'IMI cfr. F. Cesarini, «Alle origini del credito industriale: la gestione dell'IMI dalla costituzione ai provvedimenti per l'autarchia (1931-1938)» in *Banca e industria*, cit., II . 81 segg.

<sup>47</sup> Per le funzioni e la struttura della Cassa Depositi e Prestiti, di utile consultazione la voce di A. Senesi, in *Enciclopedia bancaria*, Sperling e Kupfer, Milano, I, 1942, 365

<sup>48</sup> Un panorama dei singoli crediti speciali è in M. Tondo, «I crediti speciali», in *Enciclopedia della banca e della Borsa*, CEL, Milano 1967. Cfr. inoltre M.S. Giannini «Rilievi sugli istituti di credito medio e medie piccole imprese», in *Banca, borsa, titoli di credito*, 1954, I, 850 e A. Giannini «I crediti speciali», *ivi*, 1959, p. 103 segg. ove un'analisi dei cosiddetti crediti «specializzati». Per il credito agrario e fondiario cfr. le rispettive voci di E. Dini e G. Dell'Amore, in *Enciclopedia Bancaria*, I, 1942, p. 541 e 559. Una ricostruzione accurata dello sviluppo della legislazione in tema di credito industriale è in D. La Rocca, «Credito speciale e credito agevolato. Profili istituzionali», in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1983, 113 segg.

Segue: Il principio della specializzazione per settori era quindi già «praticato», nei fatti, da Beneduce, all'inizio degli anni Trenta. D'altro canto egli andava sempre più asserendo il necessario ridimensionamento delle banche di deposito che dovevano «essere sollevate dalle operazioni finanziarie» per potersi dedicare «più particolarmente alle operazioni aventi carattere commerciale» (così nella Relazione all'assemblea della Bastogi del 10 giugno 1932). Accanto ad esse, con funzione di stabilizzazione del mercato finanziario, potevano affiancarsi «accreditate società di rinvestimenti azionari, indipendenti da interessi particolari di gruppo, gestite con rigidità di criteri» che fungevano quindi da intermediari specializzati, affiancati alle banche e agli istituti di credito speciale. Un suggerimento che veniva, quindi, dall'osservatorio di operatore finanziario nel settore privato, che a pieno titolo Beneduce deteneva dal 1926, quale presidente del Consiglio di amministrazione della Bastogi<sup>49</sup>. L'azione portata avanti alla guida della Società per le Strade Ferrate Meridionali costituisce una posizione strategica di indiscusso rilievo per il controllo di settori industriale-finanziario<sup>50</sup>.

All'attività di finanziamento diretto, essa era venuta aggiungendo quella di partecipazione nelle imprese industriali e, successivamente, di intermediazione di titoli pubblici e privati<sup>51</sup>. Sul finire del 1935, si può dire quindi che il *brain trust* dell'IRI e in particolare Beneduce avessero una visione totale, da più punti di osservazione, del mercato finanziario e creditizio italiano, dall'azione dei principali istituti di finanziamento pubblici (cui dopo l'IMI si era aggiunta l'IRI), nella connessione con gli altri gangli del settore creditizio, alla situazione delle tre grandi banche risanate dall'azione dell'IRI e quindi in possesso dello Stato, nonché di quella dei grandi gruppi finanziari privati, con le necessità di ristrutturazione finanziaria ed industriale delle imprese di cui detenevano il controllo. Appare allora ancora più evidente, come l'idea del «controllo totalitario del credito» rappresenti, da un lato, la razionalizzazione dell'assetto ormai imposto agli enti creditizi (divisione dei compiti tra il comparto del credito a breve e quello del medio e lungo termine, con estensione delle regole del primo a tutte le aziende che raccoglievano depositi a breve, e «recezione», nel secondo, dei crediti «speciali» già esistenti) ma sia anche l'occasione per affidare allo Stato il ruolo di mediazione tra i flussi finanziari, in vario modo attinti dal mercato.

In relazione a tale finalità l'organismo destinato ad attuare il «comando unico», assume, nel progetto IRI, struttura particolarissima.

Esso poteva paragonarsi ad una *holding*, che comprendesse nello stesso tempo la funzione

<sup>49</sup> Le notizie su Beneduce sono riportate in E. Cianci, *op. cit.*, . 123.

<sup>50</sup> Grifone, *Il capitale finanziario in Italia*, Einaudi, Torino, 1971, p. 26, 39, 88 segg.

<sup>51</sup> Per l'attività della Bastogi cfr. M. De Luca, *Il credito di media e lunga scadenza all'Industria italiana dall'unificazione ad oggi*, Zanichelli, Bologna, 1962, 199 segg., e A. Ferrari, *Gli intermediari finanziari non bancari*, Franco Angeli, Milano, 1978, 118, nota 8.

«di stanza di compensazione tra i diversi cicli del credito, nei suoi diversi rami, con sfogo verso l'attrezzatura della Banca d'Italia per il regolamento del meccanismo»<sup>52</sup>.

L'ente avrebbe dovuto estendere la propria azione a tutti i soggetti capaci di erogare credito (alle aziende di credito ordinario, agli istituti di diritto pubblico, alle Casse di Risparmio a base interprovinciale, agli organismi di credito fondiario, all'IMI, all'IRI, al CREDIOP, Credito navale, agli altri enti privati esercenti il credito (tranne quelli a carattere locale) e anche alle società finanziarie a carattere «formalmente», si sottolinea, privato.

A tale scopo la *holding* avrebbe dovuto investire il proprio patrimonio in quote rappresentative del capitale degli enti dipendenti (azioni delle banche e titoli rappresentativi del capitale degli altri enti), che avrebbero fatto confluire «al centro» tutte le disponibilità raccolte, a vario titolo, sul mercato attraverso i depositi, le emissioni di obbligazioni etc. Organismi statali di raccolta del risparmio come INA, Cassa depositi e prestiti, pur essendo esclusi dall'esercizio diretto del credito avrebbero dovuto trasferire le proprie disponibilità all'Ente di controllo, dietro corrispettivo. Un coordinamento con l'azione della *holding* sarebbe stato assicurato da una rappresentanza istituzionale negli organi direttivi.

Il nuovo organismo, da denominare Sovrintendenza al risparmio, avrebbe poi impartito direttive «di massima» in merito ai criteri da adottare nell'erogazione del credito (per settori industriali, per localizzazione geografica), per la determinazione dei tassi di finanziamento etc.

Pur mantenendo «individualità economica» distinta, si diceva, da un lato gli enti di credito commerciale, dall'altro quelli per il credito a media e lunga scadenza, il che assumeva particolare rilievo ai fini di mantenere una netta distinzione tra credito industriale e credito commerciale, la Sovrintendenza avrebbe potuto «effettuare spostamenti dall'uno all'altro degli enti dipendenti delle disponibilità finanziarie». Soluzione che soddisfaceva l'esigenza in primo luogo di dare una direzione unitaria al sistema creditizio (che poi troverà riscontro nella legge bancaria con i poteri attribuiti al complesso degli organi di vertice, Comitato dei Ministri, Ispettorato del Credito), ma anche di superare le inefficienze del sistema finanziario in relazione ai capitali da investire a più lunga scadenza.

L'ipotesi iniziale era di creare una «finanziaria» che gestisse le partecipazioni degli enti creditizi e ne indirizzasse l'attività, in un prosieguo, probabilmente, della Sezione Smobilizzi dell'IRI, che già deteneva il possesso azionario delle azioni delle tre grandi banche e nel convincimento che l'adozione di uno strumento privatistico tradizionale, quale la partecipazione azionaria, garantisse un controllo sulla gestione più efficace.

Successivamente la versione definitiva degli strumenti da adottare appariva notevolmente ridimensionata e più vicina a quella accolta nella legge, auspicandosi l'opportunità di varie

<sup>52</sup> AIRI, *Cartella Riforma bancaria e del credito*. IRI, «L'apprestamento difensivo della nazione nel campo del credito», cit., . 8.

fasi per realizzare il «comando unico» *sul* credito, come controllo basato sulla acquisizione del «controllo» proprietario sugli enti.

L'accentramento in un unico organismo «tecnico» delle varie competenze in tema di controllo già spettanti alla Banca d'Italia in base alle leggi del 1926 sulle aziende che raccoglievano depositi e ai vari ministeri sugli organismi pubblici operanti nel settore dei «crediti speciali» era considerato, per il momento, un obiettivo prioritario. Successivamente, superata una serie di difficoltà di carattere tecnico e finanziario, poteva pensarsi a realizzare l'acquisizione delle quote patrimoniali degli enti creditizi, e quindi attuare la fase, ottimale, del «controllo proprietario».

La versione definitiva della «legge bancaria», che attribuiva all'Ispettorato per il credito e il risparmio, organo pubblico dipendente da un Direttorio di Ministri presieduto dal Capo dello Stato, il controllo sul mercato creditizio, rappresentava la realizzazione, successivamente rielaborata e ridimensionata, dell'originario progetto. Nella serie di poteri (v. in particolare quelli discendenti dagli artt. 31, 32, 33, 35) attribuiti all'Ispettorato possono tuttavia ravvisarsi la gamma degli atti che un ente pubblico-holding potrebbe porre in essere nei confronti degli enti dipendenti. Nella stesura materiale della legge si intese quindi «amministrativizzare» i poteri tipici di un soggetto di natura privatistica, traducendo in provvedimenti amministrativi gli impulsi che derivano dal controllo basato sulla partecipazione azionaria.

Evidente è quindi il segno impresso da Beneduce sia con riferimento all'esperienza condotta attraverso l'IRI, ente pubblico che controllava, attraverso le partecipazioni azionarie, una grossa parte del settore industriale e di quello creditizio, che al ruolo giocato con la Bastogi, nel mercato finanziario. La Società Italiana per le Strade Ferrate Meridionali, che si era «specializzata» nel finanziamento delle imprese idroelettriche, aveva essa stessa assunto il ruolo di «stanza di compensazione» tra flussi finanziari raccolti nei vari segmenti del mercato per far fronte alle esigenze di ampliamento, ristrutturazione, eccetera delle imprese partecipate<sup>53</sup>.

Segue: Il sistema di intervento nell'organizzazione creditizia e finanziaria italiana che emerge dalla «legge bancaria» rappresenta quindi lo sviluppo di premesse poste da Beneduce in successive tappe della propria attività. Scopo finale appare quello di assicurare uno sviluppo del sistema produttivo stabile e continuo nel tempo con la predisposizione di una struttura controllata dallo Stato. L'Ispettorato per il Credito e il Risparmio appare la «cinghia di trasmissione» degli impulsi del potere politico da trasformare in norme di comportamento per le singole imprese bancarie, o per gruppi di esse, sulla base dell'esercizio di poteri di

<sup>53</sup> De Luca, *op. cit.*, che illustra le operazioni di raccolta di risparmio operata anche sui mercati esteri dalla società. Cfr. F. Bonelli, «Alberto Beneduce (1877-1944)»>>, in *I protagonisti dell'intervento pubblico in Italia*, a cura di A. Mortara, Franco Angeli, Milano, 1984.

controllo preesistenti, e di nuova istituzione, accentrati in un unico organismo.

La distinzione dei vari ruoli e funzioni tra gli organismi operanti nel settore creditizio consentiva innanzitutto che i rischi tipici dell'attività imprenditoriale nei settori industriali non fossero addossati alle banche di credito ordinario. La tecnica normativa adottata, che non cristallizzava in maniera rigida i rapporti tra le varie sezioni del credito (non a caso, probabilmente, nel testo della legge si fa riferimento alla raccolta del risparmio, ma non alla erogazione del credito, «a breve» «a medio e lungo termine») conferisce all'apparato di controllo la possibilità di gestire la liquidità all'interno di queste, a seconda delle disponibilità del mercato finanziario e delle esigenze delle imprese.

Conferma di tale lettura della legge può venire da un ulteriore studio che l'IRI elaborò in merito alla proposta, che doveva essere discussa in sede di corporazione della Previdenza e del credito, di consentire agli istituti di credito ordinario l'esercizio del credito a medio termine, in considerazione dell'eccesso di disponibilità rispetto alle possibilità di impiego, che tra il 1936 e l'inizio del 1937 si manifestò per le banche di deposito<sup>54</sup>

Ribadito che «non può concepirsi in una sana organizzazione funzionale degli organi del credito che i rischi connessi con la gestione di iniziative prettamente tipiche dell'imprenditore (...) siano assunti da istituti raccoglitori di depositi e attrezzati per il credito ordinario e per la funzione di banca e non attrezzati per il credito mobiliare» e che «si tratta di evitare che la funzione del banchiere venga confusa con quella dell'imprenditore», l'IRI sosteneva «la necessità di una diversa distribuzione territoriale delle banche di deposito da attuarsi con l'obiettivo di ridurre il numero degli sportelli», al fine di dirottare il risparmio verso i titoli di Stato, e la «costituzione di un ordinamento creditizio che consentisse il trasferimento di capitali dal mercato a breve scadenza (banche di deposito) al mercato a medio termine (credito mobiliare) e più precisamente nella creazione di istituti e di titoli che consentissero di accumulare i rischi ed i relativi alti redditi in un settore diverso da quello in cui i capitali sono raccolti attraverso l'incetta dei depositi.

Per ottenere ciò basterebbe puntare sull'Istituto Mobiliare Italiano, quale centro propulsore di istituzioni regionali da attuarsi con gradualità e perspicacia e in piena collaborazione con le banche di deposito e le casse di risparmio».

Ritenuta l'attrezzatura esistente, rappresentata dagli Istituti di credito fondiario, dal CREDIOP, dall'ICIPU, dall'Istituto per il credito navale, sufficiente alle esigenze del lungo termine, l'IRI sosteneva che gli obiettivi prima indicati fossero «di competenza dell'Ispettorato per la difesa del Risparmio e l'esercizio del credito che ha a disposizione tutte le leve di comando per porre in atto i mezzi necessari per influire sul conto economico delle

<sup>54</sup>Cfr. AIRI, *Cartella Banche*, Fascicolo Corporazione della Previdenza e del Credito, IRI, «*Note sulla proposta di consentire agli Istituti di credito ordinario l'esercizio del credito a medio termine*», Roma, 10 febbraio 1937. Lo studio fu inviato da Beneduce al Ministro delle Corporazioni (il 18 febbraio 1937) e a Thaon di Revel (12 febbraio 1937). V. in M. Porzio, *La legge bancaria*, CiL, . 332 segg

banche di credito ordinario e per utilmente avvalersi degli estesi poteri di comando e di disciplina in materia di determinazione dei tassi e di politica degli investimenti che il r.d. 12 marzo 1936 gli conferisce»<sup>55</sup>.

#### 4. L'evoluzione del sistema dei controlli.

La legge bancaria non può essere considerata la fase conclusiva del processo di centralizzazione dei flussi finanziari perseguito da Beneduce. Il decreto 12 marzo 1936, n. 375, infatti, mentre conferiva all'Ispettorato per il Credito e il Risparmio poteri di indirizzo e controllo sull'attività delle aziende operanti nel breve periodo, elencate per categorie all'art. 5, trasferiva al Comitato dei Ministri (art. 41) l'insieme dei poteri di competenza di vari Ministri sulla base delle leggi e dei decreti disciplinanti l'attività del CREDIOP (1921), dell'ICIPU (1924), del Credito Navale (1928), dell'IMI (1931), nonché della legislazione sul credito agrario e fondiario. Tali provvedimenti, a ben vedere, prevedevano controlli di legittimità formale sull'operato degli enti in parola, che esulavano da un indirizzo sulla gestione<sup>56</sup>

La scelta non era casuale, ma va ancora una volta riportata all'articolazione e allo sviluppo del «comando unico» del credito così come proposta dall'IRI. In tale sede si era dubitato, in via generale, dell'opportunità di estendere l'azione della Sovrintendenza al Risparmio agli istituti di diritto pubblico che ricorrevano all'emissione di titoli obbligazionari, oltre che agli organismi raccoglitori di risparmio sotto forma di depositi anche se, si diceva, «Pare certo che la diversa tecnica della raccolta del risparmio non differenzi sostanzialmente la natura di questi istituti dalle ordinarie Banche e dalle Casse di Risparmio»

La realizzazione del controllo, basata sull'acquisizione del «controllo proprietario», che era l'obiettivo iniziale del progetto IRI, si presentava per gli enti in parola particolarmente complessa e richiedeva soprattutto l'esame della consistenza economica dei singoli istituti. Essa andava pertanto rinviata a successive fasi di sviluppo della Sovrintendenza, ritenendosi comunque opportuno attuare un accentramento delle funzioni di vigilanza già previste dalle leggi vigenti.

Di qui derivò la previsione, nella legge bancaria, di penetranti poteri di carattere amministrativo a favore dell'Ispettorato, nei confronti delle aziende di cui all'art. 5, e di controlli di portata diversa per il settore del medio e lungo termine di competenza del Comitato dei

<sup>55</sup> *Ivi*, p. 350. L'intreccio tra i due comparti del credito si è poi realizzato con il fenomeno della cosiddetta doppia intermediazione. Le banche di credito ordinario, partecipando al capitale di costituzione di istituti di credito a medio termine o sottoscrivendone le obbligazioni hanno indirettamente finanziato anche a medio e lungo termine le imprese industriali non assumendo tuttavia il rischio diretto di tale operazione. Cfr. S. Siglienti, «Separazione e integrazione», cit., p. II, V. Santoro, «Separazione di gestione» ecc., cit., in *La legge bancaria*, cit., 76 segg.

<sup>56</sup> Nel documento IRI «*La destinazione da darsi alle partecipazioni bancarie dell'IRI*», cit., in *La legge bancaria*, cit., 315, si legge «in merito ai controlli esercitati dal Ministero delle finanze sulle banche di diritto pubblico (Banco di Napoli, ecc) e sugli istituti di credito speciali (CREDIOP, ICIPU, IMI, IRI)>>, che trattavasi di «controllo estrinseco, riflettente l'osservanza delle leggi e degli statuti, non già l'indirizzo di merito di ciascuno degli istituti nello svolgimento della funzione creditizia».

Ministri. La differenza non sfuggì ai commentatori più attenti della legge, che rilevarono una finalità non uguale dei poteri di controllo, rispettivamente, per le aziende, e per gli istituti speciali<sup>57</sup>.

Un altro elemento che va tenuto presente, in quanto direttamente connesso, è che quando si articolò la struttura dell'organo di controllo si affermò l'opportunità che la «presidenza e la responsabilità» dell'ente che avrebbe assunto la denominazione di «Sovrintendenza alle banche e al risparmio», andasse affidata al Governatore della Banca d'Italia, affinché questa ultima conservasse «la sua fisionomia di massimo regolatore delle funzioni bancarie e del risparmio».

Allora, di fronte alla possibile obiezione del perché non attribuire la funzione del «comando unico» *sic et simpliciter* all'Istituto di emissione, si adducevano delle motivazioni di carattere «pratico». Esse andavano dalla necessità di poter disporre liberamente di funzionari prescelti dagli Istituti di credito, cioè esperti del settore, senza essere vincolati dall'apparato (burocratico?) della Banca d'Italia, alla difficoltà di risolvere i rapporti patrimoniali che sarebbero insorti tra quest'ultima e lo Stato, una volta che si fosse deciso di realizzare la fase del controllo patrimoniale.

Lo Stato, infatti, avrebbe dovuto rilevare le azioni della Banca, allora normale società anonima, presso i privati. A meno che, si proseguiva, «non si pensi anche alla trasformazione della Banca d'Italia, da società per azioni possedute dai privati ad organismo di diritto pubblico con disinteressamento dei privati». «Si noti» - si diceva ancora - «che parte notevole del capitale della Banca d'Italia appartiene già alle Casse di risparmio»<sup>58</sup>

Sebbene la trasformazione in ente pubblico sia stata attuata dalla legge, all'art. 20, probabilmente per tenere fede a un principio di «specializzazione» delle funzioni si preferì non affidare direttamente alla Banca d'Italia il controllo del credito, ma prevedere la costituzione dell'Ispettorato per il credito e il Risparmio, organo statale con una propria autonomia. Attribuendo, tuttavia, al Governatore della Banca d'Italia la direzione dello stesso Ispettorato, si intese realizzare il coordinamento – di cui si percepiva l'importanza – tra le funzioni di controllo del credito e di governo della circolazione monetaria.

Già in passato era stata segnalata l'opportunità di perseguire un simile obiettivo: quando, nel novembre 1931, Beneduce preparò un progetto di ente che avrebbe dovuto risolvere la situazione della COMIT – che è la premessa dell'IMI, e forse anche dello stesso IRI<sup>59</sup> – egli sostenne la necessità di affidare la gestione di questo istituto di credito mobiliare a un

<sup>57</sup> P. Greco, «La nuova disciplina bancaria», in *Rivista del diritto commerciale*, 1936, I, p. 442

<sup>58</sup> AIRI, *Cartella Finanze*, IRI, «Osservazioni» cit., in *La legge bancaria*, cit., p. 320.

<sup>59</sup> In E. Cianci, *Nascita dello stato imprenditore in Italia*. CiL, p. 127 segg. e 137 segg., si legge di un progetto di risanamento della Banca commerciale, predisposto da Mattioli, che sostanzialmente non depauperava del tutto la banca del suo potere e delle sue funzioni, prefigurando un ente di salvataggio, e di una controproposta governativa, preparata da Beneduce, che anticipava l'IMI, e l'IRI

comitato presieduto dal governatore (allora Direttore) della Banca d'Italia, «per conseguire l'unità di governo della circolazione e del credito». È questa quindi un'altra delle *guide-lines* che Beneduce intendeva adottare nella organizzazione del mercato creditizio, ma che non trovò, nella «prima edizione» dell'IMI preciso riscontro.

La separazione delle funzioni di direzione del credito e della moneta formalmente permase, quindi, nel decreto n. 375, anche se non va sottovalutato, ai fini di chiarire il reale rapporto di forze che si creò tra i soggetti preposti all'organizzazione creditizia che, fin dai primi mesi di entrata in vigore della legge bancaria, la Banca d'Italia, valendosi delle precedenti esperienze in materia di controllo sulle aziende di credito e di strutture adatte allo scopo, soppiantò il ruolo dell'Ispettorato, privo di organizzazione autonoma e costretto a valersi degli uffici della Banca d'Italia. Inefficienze funzionali e, probabilmente, una ambiguità di fondo sul ruolo dell'Ispettorato, portarono quindi la Banca d'Italia ad assumere una posizione di *leadership* nella gestione della nuova legge).

Alla luce di tale complesso di rilievi assume particolare valore la circostanza che, contemporaneamente all'emanazione della legge bancaria, con il decreto 12 marzo 1936, n. 376, si riorganizzò l'IMI, costituendo in Sezione autonoma il Consorzio Sovvenzioni sui Valori Industriali (art. 3), e affidando la presidenza dell'Istituto al governatore della Banca d'Italia (art. 4), conferendogli così poteri di indirizzo e di gestione dell'Istituto. Successivamente, con la legge 21 maggio 1940, n. 657, «in deroga alle disposizioni vigenti» venne attribuita al Governatore anche la carica di presidente del CREDIOP e dell'ICIPU. In tal modo si realizzò, nella persona del Governatore, quell'unione di funzioni – controllo del settore del credito a breve e di quello a medio termine – che l'IRI si era posto come obiettivo principale e che nella «legge bancaria» non era stata attuata.

Che su tali modificazioni normative abbiano influito considerazioni di carattere più strettamente personale, legate alla intenzione di Beneduce di abbandonare il campo degli istituti pubblici e di dedicarsi più compiutamente alla riorganizzazione della Bastogi, realizzata nel novembre del 1939 con l'abbandono dell'IRI, è una pura supposizione. Sta di fatto che la presenza di Azzolini, che con Beneduce aveva collaborato alla soluzione delle crisi bancarie degli ultimi anni, a capo degli «enti Beneduce» operanti nel settore creditizio, era garanzia sufficiente che si mantenesse fede all'impostazione che si era inteso conferire all'organizzazione creditizia.

In sintesi, appare evidente come l'obiettivo di Beneduce di creare una struttura centralizzata di direzione dei flussi finanziari si realizzò non con la «legge bancaria», ma con il complesso dei provvedimenti emanati tra il 1936 e il 1940, in base ai quali il sistema di organizzazione del sistema creditizio appariva concluso: l'unificazione delle funzioni di governo del credito, inteso globalmente, nelle sue articolazioni del breve e medio e lungo termine, e di governo della moneta si realizzava in capo ad un unico soggetto: il Governatore

della Banca d'Italia.

Le successive modificazioni della legislazione creditizia, su cui ci soffermiamo brevemente, introdussero elementi di contraddizione nell'equilibrio del sistema: nel 1944 fu soppresso l'Ispettorato <sup>60</sup>, nel gennaio 1945 il Governatore fu privato della presidenza dell'IMI, dell'ICIPU, del CREDIOP. Con il D.L.C.P.S. 23 agosto 1946, n. 370 si estesero i poteri di controllo previsti dal titolo V della legge bancaria agli istituti di credito speciale creati di recente, escludendo espressamente quelli già previsti all'art. 41 (quindi IMI, ICIPU, CREDIOP), sollevando nuovamente problemi di coerenza nel sistema dei controlli.

Solo più di recente venne operato un tentativo di «razionalizzazione» con la legge del 1 febbraio 1981, n. 23, che dettò una disciplina unitaria per tutti «gli istituti o enti che hanno per oggetto la raccolta del risparmio a medio e lungo termine», ma che escluse dall'applicazione a tali enti segnatamente quei poteri previsti nel titolo V, agli artt. 32, 33 e 35, L.b., in cui si ravvisa un contenuto di «direzione» dell'attività delle imprese bancarie<sup>61</sup>).

La scelta del legislatore apparve dettata dall'opportunità di recuperare la «imprenditorialità» degli enti creditizi, eccessivamente coartata tra l'altro dalle esigenze del «credito agevolato».

Il raffronto tra l'attuazione, nel seguente ventennio, della normativa sui «crediti speciali», e le esigenze che stanno alla base della legge bancaria degli anni Trenta, potrebbe dare ragione degli ulteriori sviluppi legislativi. Un dato può essere affermato con altrettanta certezza: la tendenza alla *deregulation* nel settore del credito che si manifestò con forza negli anni '90 del secolo scorso.

## 5. L'affermarsi del modello della “banca universale”.

In *nuce*, le convenzioni tra stato e banche anticipavano la struttura del modello di banca (e quindi di finanziamento dell'economia) che si intendeva realizzare, in quanto orientavano le banche miste verso un modello di banca specializzata; ad esse farà seguito, con previsione normativa nella legge del '36, la cd. specializzazione “temporale e istituzionale”, ovvero una separazione tra aziende di credito operanti nel breve termine, sia per quanto concerne la

<sup>60</sup> Con il D.L.L. 14 settembre n. 226 si sostituiva integralmente l'apparato istituzionale previsto dal legislatore del 1936 con il Ministro del tesoro, successivamente, con il D.L.C.P.S. 17 luglio 1947, n. 691, che istituiva il CICR, affidandone la presidenza al Ministro del tesoro, alla Banca d'Italia venivano attribuite le funzioni del cessato Ispettorato. In merito a tali trasformazioni, cfr. V. Mezzacapo, «Evoluzione normativa nella disciplina della Banca centrale in Italia», in *Ambiente, Impresa, Pubblica amministrazione*, 1975, I, 482; F. Belli, «Le leggi bancarie del 1926 e del 1936-38» in *Banca e Industria tra le due guerre*, cit, II, p. 264. Sulla figura del Governatore della Banca d'Italia, cfr. F. Trimarchi, «Il Governatore della Banca d'Italia», in *B.B. Te.*, 1970, p. I segg., e F. Merusi, «Per uno studio sui poteri della banca centrale nel governo della moneta», in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1972, p. 1425.

<sup>61</sup> L'art. 14 della L. 13 febbraio 1981, n. 23 ha ritenuto applicabili le norme relative alle forme tecniche dei bilanci, ai criteri per limitare la concentrazione dei rischi, alla convocazione delle assemblee dei soci degli enti partecipanti e dei consigli di amministrazione. Cfr. V. Santoro, «Recenti modifiche all'ordinamento creditizio», in *Mezzogiorno d'Europa*, 1981, p. 191, Capriglione, «Crisi di impresa e attività bancaria: orientamenti recenti e prospettive di riforma», in *B.B.Te.* 1981, I, 48 segg.

raccolta che l'erogazione, e istituti di credito speciale operanti nel medio e lungo termine. Implicita al nuovo assetto è la cd. "separazione banca industria", effetto di un divieto posto alle banche di acquistare o detenere azioni di impresa.

Invero, un divieto esplicito in tal senso non emerge dal testo normativo<sup>62</sup>. Ma il principio, esplicitamente espresso nelle summenzionate convenzioni tra Stato e grandi banche, viene fatto proprio dalle Autorità di settore, che, per lunghi anni, hanno considerato la separazione banca-industria come un baluardo contro il rischio del ripetersi di eventi drammatici come quelli che hanno caratterizzato la fine degli anni '30 dello scorso secolo e che implicarono l'intervento risanatore dello Stato<sup>63</sup>.

Si può quindi affermare che la riforma bancaria realizzatasi tra il 1931 e il 1936 non riproduce i preesistenti modelli di intervento seguenti alle crisi, basati su un meccanismo di salvataggio volto a ripristinare la liquidità delle banche, lasciandone inalterato il *modus operandi*, ma fa un passo in avanti: al salvataggio si accompagna, infatti, un *risanamento strutturale* propugnante un diverso modello della banca, più funzionale alle esigenze che la crisi ha evidenziato, più stabile e quindi meno costoso per la collettività<sup>64</sup>.

La predisposizione, in sede IRI e Ministero delle Finanze<sup>65</sup>, dell'ambizioso progetto denominato "Comando unico", volto a riorganizzare il sistema finanziario vigente, per sottoporre al pubblico controllo non solo le tre grandi banche, che nel frattempo erano state salvate dallo Stato attraverso l'IRI,<sup>66</sup> intendeva ricomprendere ma tutte le altre istituzioni creditizie esistenti, molte delle quali all'epoca di natura pubblica<sup>67</sup>, nonché le società finanziarie e la Borsa<sup>68</sup>. Si voleva estendere il controllo dell'Ispettorato a tutte le forme di "raccolta di risparmio", anche indirette, che potessero concretizzarsi in flussi creditizi al sistema economico. In sostanza il progetto, di grande attualità e lungimiranza, intuiva come il

<sup>62</sup> Così anche R. COSTI, *Banca e industria*, in M. RISPOLI FARINA (a cura di), *La nuova legge bancaria*, Jovene, Napoli, 1995, 116.

<sup>63</sup> Le convenzioni contengono anche gli impegni delle banche a sottostare alle determinazioni in tema di chiusura di sedi e filiali, nonché di concentrazioni con altre aziende, adottate con l'auspicio della Banca d'Italia; nonché di astenersi dal partecipare a sindacati di collocamento di titoli se non statali. Norme in materia di concentrazione e controllo sulla partecipazione a sindacati di collocamento titoli saranno poi introdotte nel testo della legge bancaria (si vedano gli artt. 34 e 45) del R.D. 12 marzo 1936, n. 375.

<sup>64</sup> Il cd. "Documento Menichella", redatto nel 1933 dall'economista che sarà successivamente Governatore della Banca d'Italia (vedilo in M. PORZIO (a cura di), *La legge Bancaria*, cit., 255, con il Titolo di "*Studio sui problemi del risanamento bancario*"), sottolinea, in particolare, la necessità di una riforma del credito in chiave costruttiva e al fine di predisporre un sistema di finanziamenti più funzionale allo sviluppo industriale.

<sup>65</sup> Per la Storia "Segreta" della legge bancaria si rinvia a M. PORZIO (a cura di), *La legge bancaria. Note e documenti sulla sua storia segreta*, Il Mulino, Bologna, 1981.

<sup>66</sup> Sul ruolo dell'IRI e in particolare di Alberto Beneduce nella preparazione della riforma bancaria, si veda M. RISPOLI FARINA, *Alberto Beneduce e i problemi dell'economia italiana del suo tempo*, in "Atti della giornata di studio per la celebrazione del 50° anniversario dell'istituzione dell'IRI", Caserta, 11 novembre 1983, EDINDUSTRIA, 1985, 223.

<sup>67</sup> Per un quadro dell'assetto degli intermediari operanti, si veda M. PORZIO, *La disciplina giuridica del credito*, Napoli 1991; ID., *Le imprese bancarie*, Giappichelli, Torino, 2009.

<sup>68</sup> Si veda M. PORZIO, *Un tentativo di intervento globale sul mercato del credito*, in ID. (a cura di), *La legge bancaria*, cit., 13 ss.

mercato finanziario abbia una sua unità dal punto di vista economico, al quale dovrebbe corrispondere un controllo pubblico di natura unitaria, per la stretta interconnessione tra i segmenti che lo compongono, nell'ottica di prevenire e/o risolvere le crisi finanziarie che possono propagarsi da un segmento all'altro.

Si direbbe, con termine attuale, che si volevano sottoporre a regolamentazione e controllo tutti i fenomeni di “Shadow banking”, espressione con la quale si intende oggi riferirsi a fenomeni di esercizio di attività finanziarie in forma esente da disciplina.

Il progetto restò in parte lettera morta, per quanto riguardò il controllo sulle società finanziarie<sup>69</sup> e per quello sulla Borsa, ponendo per le prime problemi di predisporre successivi e reiterati interventi del legislatore<sup>70</sup>, solo di recenti risolti con la apposita predisposizione, nell'ambito del vigente Testo Unico Bancario, di un Titolo V, dedicato alla disciplina di “Intermediari finanziari” non bancari, che sottopone questi soggetti a un regime di controlli molti simili a quelli delle banche, per la rilevanza che assumono per il “rischio sistemico”.

Alla distinzione tra le banche, improntata alla specializzazione temporale e istituzionale e alla separazione banca-industria si aggiunse il rafforzamento e il completamento dell'apparato pubblico di vigilanza rispetto alla legge del '26, con la creazione di apposite strutture che rappresentano la chiave di volta del nuovo sistema.

In un progressivo affinarsi della disciplina dell'organismo di controllo, si passò attraverso la prefigurazione di una “Sovrintendenza al credito”, poi mutatasi in Ispettorato del credito e del risparmio, posto inizialmente alle dipendenze di un Comitato di Ministri, a sua volta sottoposto al capo del Governo. Al controllo politico del Comitato si affiancò quello tecnico dell'Ispettorato, che fungeva da cinghia di trasmissione degli impulsi del potere politico, da tramutarsi in norme di comportamento per le singole imprese o per gruppi di imprese. A capo di questo fu insediato il Governatore della Banca d'Italia, per le evidenti connessioni tra controllo del credito e controllo della moneta: la Banca d'Italia, divenuta istituto di diritto pubblico, assunse più compiutamente il ruolo di Istituto di emissione, mantenendo il ruolo di “banca delle banche”. Le successive trasformazioni dell'apparato di controllo vedono la Banca d'Italia assumere un ruolo sempre più significativo nella attività di controllo, anche in virtù delle competenze tecniche<sup>71</sup>.

### Segue.

Il sistema che emerge dalla legge del '36 è, quindi, caratterizzato da una forte “*amministrativizzazione* del settore”, da una *elevata discrezionalità* dei poteri conferiti all'apparato

<sup>69</sup> M. PORZIO, op.cit.

<sup>70</sup> Si veda, da ultimo, M. RISPOLI FARINA, *Gli intermediari non bancari disciplinati dal Testo Unico Bancario: alcune considerazioni alla luce della disciplina riformata*, in *Dir. banca merc. fin.*, 2013, 1.

<sup>71</sup> Sia consentito per una analisi delle fasi di elaborazione della disciplina dell'apparato di controllo rinviare a M. RISPOLI FARINA, *Il controllo...*, in *La legge bancaria*, cit cit., 107-112.

di controllo che, come si è anticipato, nella lettura del Giannini, si estrinseca in un “controllo-governo”<sup>72</sup>, sia nella versione iniziale dell'assetto delle Autorità, che in quella successiva. Tratto essenziale della legge è la sua notevole flessibilità, dote che ha consentito alle Autorità di “gestire” l'evoluzione e il cambiamento subito dal sistema bancario negli anni. La legge si limita ad enunciare che la raccolta del risparmio e l'esercizio del credito sono *funzioni di interesse pubblico*<sup>73</sup> affidando alle Autorità un articolato complesso di poteri atti a consentire sia un controllo-regolazione che un controllo-direzione degli intermediari, per quanto riguarda le aziende di credito e gli Istituti di credito speciale. Alla *pubblicizzazione* dei controlli si accompagna la natura *pubblica* della gran parte degli intermediari bancari, operanti nel breve e nel medio e lungo termine, in molte ipotesi già preesistente<sup>74</sup>.

Si è sostenuto che proprio perché la legge era “bonne à tout faire”, essa sia rimasta inalterata per più di sessanta anni<sup>75</sup>.

Nella fase iniziale di applicazione, negli anni 50-70 dello scorso secolo, si è privilegiata la stabilità del sistema, nell'ottica della “tutela del risparmio”. Anche se va precisato che l'obiettivo di tutelare il risparmio, *rectius* i depositanti, con evidente riferimento alle esigenze di tutela che le varie crisi bancarie avevano suscitato, è sicuramente insito nella legge - titolata “Disposizioni per la difesa del risparmio e per la disciplina della funzione creditizia”, - sebbene non indicato nelle finalità della vigilanza.

Nell'occasione va anche precisato che, almeno fino all'emanazione della “Nuova legge bancaria”, ovvero del Testo Unico Bancario del 1993, una esplicita indicazione dei fini della vigilanza non è evincibile dal dettato normativo, né appare stabilito che debbano essere perseguiti dalle Autorità di settore.

La tutela del risparmio, si è detto, è stata quindi perseguita attraverso la tutela della stabilità del sistema, utilizzando gli strumenti che la legge consente. Almeno fino agli anni '70 del Novecento non si sono verificate crisi bancarie di portata clamorosa, e il sistema bancario italiano ha vissuto una stagione felice, in assenza di concorrenza tra gli operatori e di sostanziale opacità delle condizioni contrattuali<sup>76</sup>. Con enfasi si è sostenuto che il risparmiatore che accede ai depositi bancari è un risparmiatore inconsapevole, la cui tutela è affidata alle Autorità di controllo del settore. Si tratta comunque di una tutela indiretta, perseguita soprattutto attraverso la tutela della stabilità del sistema nel suo complesso.

<sup>72</sup> Per una lettura della legge bancaria del '36, alla luce della documentazione degli archivi IRI e Banca d'Italia, contenuta nel volume “*La legge bancaria*”, cit., si veda M.S. GIANNINI, *Relazione di sintesi*, nel volume medesimo, 237, che raccoglie gli atti del Convegno di Salerno del giugno 1978.

<sup>73</sup> La formula è stata interpretata nel senso di considerare la funzione bancaria di natura pubblica ed è stato uno dei motivi che hanno portato ai progetti di “privatizzazione” del settore realizzato con la “legge Amato” del 1980. Si veda F. BELLI, *Corso di legislazione bancaria*, cit., 220.

<sup>74</sup> M. RISPOLI FARINA (a cura di), *Dall'ente pubblico creditizio alla società per azioni. Commento sistematico alla l. n. 218/90*, Jovene, Napoli, 1993.

<sup>75</sup> Si chiedeva S. CASSESE, *È ancora attuale la legge bancaria del 1936*, in *Bancaria*, 1985, 281.

<sup>76</sup> Un “oligopolio protetto”.

Bisognerà attendere ancora molti anni per assistere al varo di norme dirette a una forma di tutela più diretta, quali quelle introdotte con la disciplina della trasparenza delle operazioni bancarie.

Per assistere a mutamenti significativi della legge bancaria occorre attendere gli effetti indotti dall'adesione del nostro paese ai Trattati istitutivi delle Comunità economiche europee, prima, e, poi, con maggiore evidenza, al Trattato di Maastricht del 1992.

L'adesione a tale Trattato, come è noto, nonostante il percorso ondivago seguito dal legislatore, conduce comunque ad una necessaria rivisitazione dei principi sui quali si è fondata la nostra costituzione economica, almeno fino alla fine degli anni Settanta del secolo scorso.

I principi della libertà di concorrenza e di insediamento nei paesi membri, che vigono anche per le banche, si traducono in una serie di Direttive europee, la più importante delle quali, la Seconda direttiva di coordinamento, la 646/89, incide sui poteri di autorizzazione all'attività bancaria, limitando la discrezionalità dell'autorità di vigilanza (come aveva del resto già fatto in parte la prima direttiva n. 77/780) nel consentire l'accesso al settore. La prospettiva è quella di omogeneizzare la normativa (o almeno parte inizialmente) del settore, per rendere più agevole la circolazione delle imprese e dei servizi nello spazio europeo.

Ma quel che preme di più sottolineare è che la direttiva 646/89 introduce il cd. modello della “banca universale”, ovvero di un modello di banca che accanto all'attività bancaria più conosciuta, e se vogliamo tradizionale, consistente in finanziamenti nelle forme note delle operazioni bancarie, vede ampliarsi il suo spettro operativo verso altre attività finanziarie (*factoring, leasing, gestione di patrimoni, etc.*) e attività nel mercato mobiliare.

La banca, ha scritto Franco Belli, diventa sempre più soggetto di erogazione di servizi, non “intermedia più” nelle forme prescritte dalla legge del '36.

Il superamento della banca specializzata e la realizzazione della cd. “despecializzazione di tipo operativo, funzionale e temporale”, pongono in sostanza in discussione tutte le specializzazioni desumibili, in linea di tendenza, dalla riforma degli anni '30.

Alla despecializzazione “istituzionale” si era già pervenuti con la legge Amato del 1990, finalizzata alla privatizzazione delle banche pubbliche, con la previsione di procedure atte a incentivare la trasformazione delle banche pubbliche in società per azioni, considerate il modello ottimale di gestione imprenditoriale<sup>77</sup>.

Il *background* delle riforme italiane è rappresentato dal progetto di recuperare la imprenditorialità delle imprese bancarie, di cui passo saliente sono, per l'appunto, la privatizzazione della forma operativa e il contestuale abbandono di logiche programmatiche – o meglio dell'utilizzo del sistema bancario in chiave di politica economica, quale si era andato realizzando soprattutto negli anni '80 e seguenti dello scorso secolo quando la banche erano

<sup>77</sup> Sulla crisi delle banche pubbliche e la riforma Amato si rinvia a F. BELLÌ, *Corso...*, cit, 220.

state inserite nelle procedure di concessione di credito agevolato, in vista della realizzazione di programmi pubblici di sviluppo.

## 6. Uno sguardo al presente.

Sintesi di queste nuove visioni è il Testo Unico bancario del 1993, non a caso definito la “nuova legge bancaria”, che riordina gli strumenti e le finalità della vigilanza, modificati nel contempo dal decreto 481 del 1992 di attuazione della seconda direttiva e dalla stessa legge Amato.

Continuità o frattura tra la vecchia e la nuova legge bancaria? Vi è stato dibattito vivace sul punto.

Gustavo Minervini ha sottolineato gli elementi di *continuità* per la persistenza di un sistema fortemente amministrativizzato e per la incidenza della clausola della “sana e prudente gestione”, che, a suo dire inserita in più punti della legge con riferimento proprio ad attività di vigilanza, è valsa a far recuperare alle Autorità di controllo quella discrezionalità che le direttive bancarie di coordinamento avevano ridimensionato<sup>78</sup>.

Di rilievo l'indicazione dei “fini” della vigilanza inserito nell'art. 5, che affianca obiettivi “macro” di tutela della stabilità complessiva, l'efficienza e la competitività del sistema finanziario, con altri “micro”, quale appunto la “sana e prudente gestione” dei soggetti vigilati.<sup>79</sup> Senza affrontare i problemi di compatibilità degli obiettivi e del declino della clausola della “sana e prudente” gestione in considerazione della trasformazione delle forme di controllo delle Autorità di vigilanza, diventate via via più di tipo documentale e in definitiva burocratico<sup>80</sup>, vi è da ricordare che la vigilanza ha visto estendere il suo perimetro dalle banche (despecializzate) agli altri intermediari finanziari, previsti nell'art. 106 ss., sottoposti a forme di vigilanza molto simile a quella bancaria<sup>81</sup> perché l'attività degli stessi (finanziamenti sotto ogni forma nei confronti del pubblico) è *sorella*, di quella bancaria e quindi pone analoghi problemi di controllo dei rischi, da attuare anche con la previsione di regole sui requisiti soggettivi ed oggettivi degli intermediari, nonché di forme di autorizzazione all'attività analoghe a quelle predisposte per le banche.

Le novità più recenti investono in verità altri profili che sono connessi a nuove esigenze di tutela dei risparmiatori dallo sviluppo incontrollato del modello della banca “universale”, che ha privilegiato in molti casi la realizzazione del profitto a scapito della tutela del cliente, in particolare del risparmiatore.

<sup>78</sup> G. MINERVINI, *Il vino vecchio negli otri nuovi*, in *La nuova legge bancaria*, cit., 11.

<sup>79</sup> Per la definizione legislativa del termine, si veda M. PORZIO, *Vigilanza e “sana e prudente gestione”*, in M. RISPOLI FARINA e G. ROTONDO (a cura di), *Le crisi finanziarie*, Giuffrè, Milano, 2009, 160 ss.

<sup>80</sup> PORZIO, *Vigilanza e “sana e prudente gestione”*, cit., 168.

<sup>81</sup> M. RISPOLI FARINA, *Gli intermediari...*, cit., e L. SCIPIONE, *Commento agli artt. 108-114*, in C. COSTA (a cura di) *Commentario al testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, Giappichelli, Torino, 2013, 1153 ss.

Clamorosi casi di “risparmio tradito” si erano verificati in Italia (Ciro e Parmalat), ma i danni più cocenti sono dovuti al propagarsi della crisi finanziaria americana, legata allo sviluppo indiscriminato dei mutui *subprime*, in una fase di deregolamentazione dell'attività bancaria, e al collocamento dei titoli tossici presso intermediari europei<sup>82</sup>. Ripetersi di fenomeni di gravi crisi di liquidità, che hanno costretto gli Stati ad interventi di salvataggio delle banche hanno segnato inesorabilmente gli anni dal 2008 ad oggi.

Come non rinvenire un parallelo tra la crisi attuale e quella del '29 che coinvolse le nostre grandi banche “miste”? È vero, come ha scritto Franco Belli, non <<esageriamo con i corsi e ricorsi storici>>, ma la banca “universale”, a conti fatti ha creato più un deserto che una piantagione, come la banca “mista” portò al collasso l'economia mondiale. E dei grandi profitti finanziari prodotti dalla speculazione finanziaria si sono in sostanza avvantaggiati in pochi.

Sul piano del diritto interno deve rilevarsi che, in attuazione di direttive comunitarie volte alla tutela del consumatore, numerose norme di tutela sono state introdotte nel Testo unico bancario. In particolare, va ricordato che, in un'ottica di recupero della “fiducia” dei risparmiatori, è stata inserita un'altra finalità di cui deve curarsi l'azione di vigilanza delle Autorità creditizie nell'esercizio dei poteri di cui al Titolo VI del Testo Unico Bancario: la trasparenza e la correttezza nei rapporti con la clientela<sup>83</sup>. La tutela diretta del risparmiatore è entrata a pieno titolo tra gli obiettivi della vigilanza.

Sul piano del diritto Europeo, va detto che le trasformazioni appaiono molto radicali, con la previsione di un Meccanismo unico di vigilanza, costituito presso la BCE, con il compito di controllare le grandi banche e prevenire e gestire le crisi a livello europeo, in considerazione dei limiti posti alle autorità nazionali nell'affrontare la crisi degli intermediari<sup>84</sup>. Alla sovranità nazionale è stata in effetti sottratta la vigilanza bancaria.

Inoltre, il 29 gennaio 2014, la Commissione europea ha adottato una proposta di regolamento<sup>85</sup> volta ad impedire alle banche più grandi di praticare la negoziazione per proprio conto: un'attività di mercato particolarmente rischiosa. Le Autorità potranno imporre alle banche un regime di separazione tra le attività di deposito e alcune attività di negoziazione potenzialmente rischiose, se l'esercizio di queste ultime compromette la stabilità finanziaria.

<sup>82</sup> Si vedano i saggi contenuti in M. RISPOLI FARINA e G. ROTONDO (a cura di), *Le crisi finanziarie*, Giuffrè, Milano, 2009. In particolare, P. MCCOY, *Il contagio dei subprime*, 25 ss; L. FIORE, *I mutui subprime: dal prestito predatorio ai fasti, ed ai disastri, della finanza cartolare*, 85 ss.

<sup>83</sup> Si veda G.L. GRECO, *sub art. 127*, in *Addenda al testo unico bancario*, Giuffrè, Milano, 2011; A. PORTOLANO, *Commento all'art. 127*, in *Commentario al testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, cit., t. II, 1495.

<sup>84</sup> Si veda D. VATTERMOLI, *Crisi bancarie e diritto comunitario*, in *Dir. banca merc. fin.*, 2013, I; M. AFFINITA, *L'attuazione dell'Unione Bancaria europea: il Meccanismo di vigilanza unica e il Meccanismo unico di risoluzione delle crisi. Profili generali*, in *Innovazione e diritto*, 2013, 5, 65 ss.

<sup>85</sup> V. Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio “Sulle misure strutturali volte ad accrescere la resilienza degli enti creditizi dell'UE”, Bruxelles, 29.1.2014 COM(2014) 43 final.

<<Il fantasma della banca Universale si aggira per l'Europa>> ha scritto Franco Belli all'epoca in cui le direttive bancarie di coordinamento degli anni '80 prospettavano l'allargamento operativo della banca specializzata. Ma si era, allora, in attesa di un fenomeno nuovo, dalla cui nascita si attendevano buoni risultati. Ora, alla luce dell'esperienza recente, il fantasma si è trasformato in uno spettro, che proietta ombre minacciose da cui bisogna difendersi<sup>86</sup>.

<sup>86</sup> M.S. GIANNINI, in *Conclusioni*, cit.