

Regioni e credito: scacco matto in due mosse

ANDREA MAGLIARI*

Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 17 del 13 febbraio 2020.

Disponibile all'indirizzo: <http://www.giurcost.org/decisioni/2020/0017s-20.html>

Sommario

1. La riforma del credito cooperativo e la pronuncia della Corte costituzionale. – 2. Le sorti delle competenze regionali in materia creditizia «sotto scacco». – 2.1. *Prima mossa*: le riforme del credito cooperativo e delle banche popolari e l'impatto sull'ambito *soggettivo* di applicazione delle attribuzioni regionali. – 2.2. *Seconda mossa*: le riforme della vigilanza bancaria europea e l'impatto sull'ambito *oggettivo* di esercizio delle attribuzioni regionali. – 3. *Scacco matto*: lo svuotamento delle attribuzioni regionali tra limiti di sistema e spinte de-territorializzanti.

Data della pubblicazione sul sito: 15 giugno 2020

Suggerimento di citazione

A. MAGLIARI, *Regioni e credito: scacco matto in due mosse*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Ricercatore t.d. in Diritto Amministrativo nella Scuola IMT Altì Studi Lucca. Indirizzo mail: andrea.magliari@imtlucca.it.

1. La riforma del credito cooperativo e la pronuncia della Corte costituzionale

Con la sentenza n. 17 del 2020 la Corte costituzionale ha dichiarato l'infondatezza del ricorso per conflitto di attribuzione tra enti sollevato dalla Regione Siciliana a fronte di un provvedimento con cui la Banca d'Italia aveva disposto, unilateralmente e senza coinvolgere gli uffici regionali siciliani, lo scioglimento degli organi con funzioni di amministrazione e controllo e la nomina degli organi straordinari di una banca di credito cooperativo stabilita in Sicilia.

La Regione Siciliana, ritenendo menomata la propria sfera di competenza in materia di vigilanza bancaria, aveva sollevato conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale lamentando la violazione degli artt. 17 e 20 del proprio Statuto e degli artt. 1 e 5 del d. lgs 29 ottobre 2012, n. 205, recante "Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Siciliana in materia di credito e risparmio"¹. In particolare, ad avviso della ricorrente l'impugnato provvedimento si palesava in contrasto con l'art. 5 del d. lgs n. 205/2012, nella parte in cui prevede che «per le banche a carattere regionale [enfasi aggiunta] i provvedimenti riguardanti lo scioglimento degli organi con funzioni di amministrazione e controllo, la revoca dell'autorizzazione all'attività bancaria e la liquidazione coatta amministrativa (...) sono adottati, ove la Banca d'Italia ne faccia proposta, con decreto dell'assessore regionale per l'economia».

Con la sentenza in epigrafe, la Corte rigetta le doglianze della ricorrente ritenendo non più sussistente la competenza regionale ad adottare un siffatto provvedimento nei confronti di un ente creditizio che, a seguito dell'intervenuta riforma del credito cooperativo² e della conseguente adesione a un gruppo bancario cooperativo di rilevanza nazionale, non poteva più qualificarsi alla stregua di una «banca a carattere regionale».

Nella motivazione della sentenza, tale conclusione poggia su due argomenti.

¹ Sulla disciplina siciliana in materia di credito e risparmio, cfr. N. SAITTA, *La disciplina del credito e del risparmio nelle Regioni*, Milano, 1974, spec. 34 ss.; F. BELLI (a cura di), *Credito e regioni a statuto speciale. Il caso siciliano. Saggi e materiali*, Milano, 1986. Sul d. lgs n. 205/2012, G. ARMAO, *Le nuove norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana in materia di credito e risparmio*, in *Dir. banc. merc. finanz.*, 2015, 21. Sull'autonomia speciale della Regione Siciliana, G. LA BARBERA, *Lineamenti di diritto pubblico della Regione Siciliana*, Milano, 1975 e, più di recente, A. RUGGERI, G. VERDE, *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione siciliana*, Torino, 2012.

² Si tratta del d.l. 14 febbraio 2016, n. 18, conv., con modificazioni, in l. 8 aprile 2016, n. 49. Sui tratti essenziali della riforma ci si limita qui a rinviare a I. SABBATELLI, *La riforma delle banche di credito cooperativo*, Bari, 2017; S. AMOROSINO, *Le riforme delle banche cooperative tra Costituzione, regulation europea e scelte politico-legislative nazionali*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2016, 3, 252.

Innanzitutto, l'inapplicabilità della disciplina siciliana discende, già sul piano letterale, dalla stessa definizione normativa di «banca a carattere regionale» contenuta all'art. 1, co. 3 del d. lgs n. 205/2012, nella parte in cui prevede che, laddove l'istituto appartenga a un gruppo bancario, il carattere regionale deve essere accertato anche in relazione alle altre componenti bancarie del gruppo e alla capogruppo. Sarebbe, cioè, la stessa fonte statutaria a determinare la perdita della qualifica regionale di quegli istituti che, in ottemperanza agli obblighi previsti dalla riforma del credito cooperativo, hanno aderito a un gruppo di rilevanza nazionale.

L'esame della Corte non si arresta tuttavia all'inequivoco dato normativo, e si spinge a indagare – seppur assai sbrigativamente – la *ratio* e le finalità che hanno ispirato la riforma del credito cooperativo (BCC). Il giudice costituzionale ritiene infatti non condivisibile l'interpretazione avanzata dalla Regione, secondo la quale l'appartenenza a un gruppo nazionale non può, di per sé sola, avere l'effetto di disancorare il singolo ente cooperativo dal territorio in cui esso ha sede, privandolo della sua natura sostanzialmente locale.

Per la Corte, «se è pur vero che la riforma introdotta nel 2016 ha inteso salvaguardare lo scopo mutualistico delle BCC e, entro certi limiti, gli spazi di autonomia gestionale delle singole banche, tuttavia, tali circostanze non determinano la conservazione del carattere regionale della banca in esame, a fronte del dato normativo delle disposizioni di attuazione statutaria e della disciplina introdotta dal d.l. n. 18 del 2016»³. La diversa tesi prospettata dalla ricorrente si paleserebbe, cioè, in contrasto con l'impianto e le finalità della riforma, nella parte in cui questa attribuisce alla capogruppo poteri di coordinamento e di direzione strategica degli enti affiliati in vista della realizzazione di un comune progetto imprenditoriale.

Sebbene imperniata sulla definizione di una questione di apparente dettaglio, la sentenza offre l'occasione per riflettere, in termini più ampi, sulle sorti – tutt'altro che magnifiche e progressive – delle competenze regionali in materia creditizia alla luce di alcune recenti novità che hanno interessato, d'un lato, il settore delle banche popolari e del credito cooperativo e, dall'altro, gli assetti della regolazione bancaria europea.

2. Le sorti delle competenze regionali in materia creditizia «sotto scacco»

Come si diceva, la questione affrontata dalla Corte costituzionale risulta fondamentalmente circoscritta all'accertamento dell'insussistenza del presupposto soggettivo su cui si fondano i poteri amministrativi regionali: una volta esclusa la natura regionale dell'istituto, la Corte ha gioco facile nel rigettare il ricorso della

³ Corte cost., sent. n. 17/2020, punto 4.3.1. del *Considerato in diritto*.

Regione Siciliana e nel riconoscere che spettava allo Stato e, per esso, alla Banca d'Italia, di adottare il provvedimento oggetto di contestazione.

Ancorché pervenga a una soluzione condivisibile della controversia, ci pare nondimeno che la Corte abbia preferito il *modus discensus* offerto dalla disciplina di attuazione statutaria siciliana rispetto alla più impervia via dell'analisi della conformità delle attribuzioni regionali in materia rispetto al mutato quadro normativo. Vero è che – come vedremo a breve – la definizione del presupposto della banca regionale assume un rilievo fondamentale ai fini della delimitazione delle competenze regionali in materia. Nondimeno, dalla lettura della sentenza si ha come l'impressione che il ragionamento del giudice costituzionale si sia arrestato alle soglie del problema di fondo che invariabilmente informa il tema del rapporto tra regioni e credito, almeno a partire dalla fine degli anni Ottanta dello scorso secolo. Trattasi, come noto, della difficoltà di conciliare le attribuzioni regionali in materia creditizia con l'assetto normativo, nazionale e sovranazionale, risultante dal processo di integrazione europea.

Si rammenta del resto come, esattamente trent'anni fa, la Corte costituzionale avesse già espressamente riconosciuto la pressante esigenza «di procedere a un riesame sistematico dei poteri regionali (e provinciali) in materia di credito sia al fine di rendere coerente il complesso corpo normativo esistente nel settore, sia, con specifico riferimento alle autonomie differenziate, al fine di eliminare le profonde e spesso ingiustificate disparità di disciplina tra regione e regione». Per il giudice costituzionale, tale riesame risultava «tanto più urgente alla luce delle attuali vicende evolutive del sistema bancario italiano, caratterizzate da un generale ampliamento dei mercati creditizi (...) e dall'inserimento degli istituti di credito italiani nella più ampia cornice della Comunità economica europea»⁴.

Ebbene, rispetto a quegli anni, l'attuale ordinamento del credito può dirsi ormai integralmente plasmato dal diritto dell'Unione europea, non solo con riguardo al sistema di regole sostanziali che disciplinano i soggetti bancari, la loro organizzazione interna e le rispettive attività, ma anche in relazione all'esercizio delle funzioni amministrative di vigilanza, le quali risultano oggi per lo più trasferite a livello sovranazionale, nel quadro di un sistema amministrativo comune al cui vertice è posta la Banca centrale europea.

Ciò premesso, sembra allora lecito svolgere alcuni ragionamenti che, traendo origine dalla particolare vicenda qui in esame, provino a testare l'attuale «stato di

⁴ Corte Cost., sent. n. 525/1990.

salute» di una competenza – quella regionale in materia bancaria – da tempo ritenuta in declino⁵, e prossima all'estinzione⁶.

L'indagine si svolge lungo due direttrici: la prima accerta l'impatto delle riforme del credito cooperativo e delle banche popolari sull'ambito *soggettivo* di applicazione delle competenze regionali; la seconda verifica l'incidenza del diritto dell'Unione europea sulla definizione dell'ambito *oggettivo* di esercizio di tali attribuzioni.

2.1 *Prima mossa*: le riforme del credito cooperativo e delle banche popolari e l'impatto sull'ambito *soggettivo* di applicazione delle attribuzioni regionali

Giova innanzitutto precisare che, nella prospettiva della presente indagine, la questione della delimitazione dei poteri regionali in materia bancaria si pone tanto nelle regioni ordinarie, quanto – soprattutto – in quelle ad autonomia speciale. Sul punto, si ricorderà che mentre per queste ultime i rispettivi Statuti hanno previsto sin da principio una competenza legislativa concorrente⁷, per le regioni ordinarie l'attribuzione di una competenza legislativa concorrente in materia di «casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale» ha trovato riconoscimento solamente a partire dalla riforma del Titolo V della Costituzione del 2001.

In entrambi i casi, e nonostante le iniziali incertezze suscitate dalla (assai discutibile) formulazione della nuova materia nel testo costituzionale riformato⁸, si

⁵ F. MAZZINI, *Il declino dei poteri delle Regioni a Statuto speciale in materia creditizia nella prospettiva del completamento del mercato interno europeo*, in questa *Rivista*, 1991, 963.

⁶ Come segnalato all'indomani delle sentt. della Corte Cost. n. 1141 e 1147/1988 da M. CLARICH, *L'ente creditizio regionale: una specie in via di estinzione?*, in questa *Rivista*, 1990, 731.

⁷ Con la sola eccezione della Valle d'Aosta, che dispone di una potestà legislativa di mera integrazione e attuazione (art. 3, Statuto della Valle d'Aosta), nelle altre regioni a statuto speciale è prevista una competenza legislativa secondaria (o concorrente). Si vedano, oltre all'art. 17 dello Statuto siciliano, l'art. 5 dello Statuto del Friuli-Venezia Giulia, l'art. 4 dello Statuto della Sardegna e l'art. 5 dello Statuto del Trentino-Alto Adige. Sulle competenze delle autonomie speciali in materia di credito e risparmio, cfr. C. MORTATI, *Limiti al potere della Regione Trentino-Alto Adige nell'ordinamento degli enti di credito*, in *Giur. cost.*, 1956, p. 1009; N. SAITTA, *op. cit.*, spec. 95 ss.; V.D. GISMUNDO, *Regioni a Statuto speciale*, in P. FERRO-LUZZI, G. CASTALDI (a cura di), *La nuova legge bancaria*, Milano, III, 1996, 2268 ss.

⁸ In senso critico rispetto alla formulazione della nuova competenza cfr. almeno CASSESE, *Mercati finanziari, Stato e regioni*, in *Banca impresa società*, 2003, 3; R. COSTI, *Regioni e credito: profili istituzionali*, in *Banca impresa società*, 2003, 9; A. PISANESCHI,

deve riconoscere che la definizione in concreto dello spazio di intervento regionale dipende dalla presenza (*rectius*: dalla stessa *esistenza*) sul territorio regionale di enti creditizi che possano qualificarsi, appunto, come banche a carattere regionale.

Diviene allora fondamentale verificare se, a seguito della riforma del credito cooperativo e dell'interpretazione datane dalla Corte costituzionale, la competenza regionale in materia bancaria debba considerarsi, o meno, esaurita per sopravvenuta inesistenza del suo oggetto.

Sebbene sul punto la Corte proceda frettolosamente, pare difficile sostenere che quanto rilevato in merito alla *ratio* della riforma del credito cooperativo costituisca un mero *obiter dictum*, una affermazione incidentale volta unicamente a rafforzare sul piano ermeneutico il dato ricavabile dalla lettura della disposizione siciliana. Piuttosto, le considerazioni relative alle specificità del nuovo gruppo cooperativo e al ruolo di direzione e di coordinamento assegnato alla capogruppo sembrano racchiudere un principio di diritto applicabile anche all'infuori del caso espressamente preso in esame.

Se questa è l'interpretazione della Corte, ci pare tuttavia che una siffatta conclusione avrebbe meritato un maggior approfondimento. Vero è che, come è stato criticamente osservato in dottrina, la riforma del 2016 ha inciso «negativamente sulla prerogativa di una “specificità operativa” orientata al territorio», proprio in quanto «la struttura del gruppo opera uno spostamento dell'asse decisionale del governo dalla persona del socio all'azione della capogruppo»⁹. Al contempo, tuttavia stupisce che il ragionamento della Corte non abbia tenuto minimamente conto di quanto testualmente previsto dallo stesso legislatore statale del 2016 all'art. 37-*bis* co. 3, lett. b), t.u. bancario, là dove si precisa che i poteri della capogruppo devono svolgersi «nel rispetto delle finalità mutualistiche e del carattere localistico delle banche di credito cooperativo». La Corte non menziona nemmeno tale previsione, né si sofferma ad esaminarne la portata, quanto meno ai fini della qualifica dei singoli istituti di credito cooperativo alla stregua di banche a carattere regionale.

Viceversa, affermando l'incompatibilità *tout court* tra la *ratio* della riforma e il mantenimento della qualifica di banca a carattere regionale, la Corte sembra pervenire alla conclusione (non strettamente necessaria ai fini della soluzione della controversia) per cui, rispetto ai tratti tipici del credito cooperativo¹⁰, la riforma ha

Considerazioni sulle competenze regionali in materia di credito, in *Banca impresa società*, 2006, 26.

⁹ F. CAPRIGLIONE, *Per un nuovo trade off tra localismo e stabilità*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2018, 3 suppl., 9.

¹⁰ Sul rapporto tra scopo mutualistico e legame con il territorio, cfr. F. CAPRIGLIONE, *Per un nuovo trade off tra localismo e stabilità*, cit., 5 ss. Ma si v. anche G. OPPO, *Le banche cooperative tra riforma della cooperazione e legislazione speciale*, in *Riv. dir. civ.*, 2004, II,

inteso preservare l'elemento personale e finalistico dello scopo mutualistico, facendo tuttavia scolorare la specificità *territoriale* della banca di credito cooperativo e la sua funzione di «promozione del tessuto economico dell'*area territoriale di radicamento*»¹¹. La Corte sembra, cioè, attribuire maggior rilievo all'elemento dell'etero-gestione da parte della capogruppo rispetto al permanere di alcuni tratti che continuano, pur nel nuovo quadro normativo, a connotare in senso localistico l'attività svolta dalle banche di credito cooperativo.

Così opinando, si giunge peraltro all'ulteriore conclusione per cui – a prescindere dalle diverse definizioni di banca regionale fornite dalle norme di attuazione statutaria e, per le regioni ordinarie, dal d lgs 18 aprile 2006, n. 181, intervenuto a ridefinire le figure soggettive contemplate dall'art. 117, co. 3 Cost.¹² –, a seguito della riforma del credito cooperativo, la competenza regionale in materia bancaria si è trovata privata del suo principale oggetto¹³, avendo in effetti tutti i gruppi bancari cooperativi assunto ormai rilevanza ultraregionale¹⁴. A un sommario esame, farebbero oggi eccezione le sole Casse Raiffeisen dell'Alto Adige, le quali, sfruttando la deroga introdotta dall'art. 37-*bis*, co. 1-*bis* del t.u. bancario, hanno optato, in alternativa alla costituzione del gruppo bancario cooperativo, per la costituzione di un sistema di tutela istituzionale comune.

D'altro canto, ci pare utile qui ricordare come analoghe considerazioni emergano nella sentenza n. 287/2016, con cui la Corte ha rigettato la questione di

753 ss., per il quale il radicamento territoriale assume «carattere strumentale rispetto al fine mutualistico».

¹¹ S. AMOROSINO, *Le riforme delle banche cooperative tra Costituzione, regulation europea e scelte politico-legislative nazionali*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2016, 3, 253, il quale sottolinea criticamente come la riforma rischi di indebolire la «funzione consustanziale di sostegno e promozione (...) della società economica locale» propria del credito cooperativo.

¹² In tema, S. LA PORTA, *La competenza legislativa regionale in materia bancaria tra principi comunitari e interessi locali*, in questa *Rivista*, 2011, 1139.

¹³ Non va infatti dimenticato che le banche di credito cooperativo, in quanto eredi delle vecchie casse rurali, costituiscono l'unica forma giuridica, tra quelle elencate all'art. 117 co. 3 Cost., sopravvissuta all'entrata in vigore del t.u. bancario. Sul punto, A. PISANESCHI, *Considerazioni sulle competenze regionali in materia di credito*, cit., 26.

¹⁴ A ben vedere, tra l'altro, non si tratta di riconoscere la capacità della legge ordinaria di incidere sulle attribuzioni statutarie, quanto piuttosto di ammettere che la riforma delle BCC abbia, come conseguenza riflessa ed eventuale, quella di renderle di fatto inoperanti a seguito del venir meno del presupposto su cui esse si fondano. Non dobbiamo dimenticare infatti che – sebbene sia stata percorsa una strada diversa – rimane astrattamente possibile per gli enti cooperativi dare vita a gruppi bancari di dimensioni regionali, come del resto auspicato da parte della dottrina (cfr. in particolare M. PELLEGRINI, *L'ipotesi di gruppi macroregionali e la conservazione del localismo bancario*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2018, 3 suppl., 87).

costituzionalità sollevata dalla Regione Lombardia con riferimento al d.l. 24 gennaio 2015, n. 3, nella parte in cui reca la disciplina di riforma delle banche popolari¹⁵. Ancorché la questione venga definita sulla base della riconducibilità della legge di riforma alle prevalenti competenze statali esclusive della tutela del risparmio, della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile, possiamo nondimeno osservare come, anche in tal caso, tra le pieghe del ragionamento della Corte traspaia l'idea, prospettata dalla stessa ricorrente, per cui la riforma abbia certificato un effettivo «sradicamento delle banche popolari dal territorio di riferimento, e (...) privato le regioni e gli enti locali di un fondamentale motore di sviluppo economico e sociale»¹⁶.

La trasformazione in società per azioni delle banche popolari fortemente patrimonializzate rifletterebbe, in altri termini, l'avvenuta mutazione "genetica" delle banche popolari, molte delle quali, come da tempo evidenziato in dottrina, conservavano «soltanto la forma della mutualità, e non anche la sostanza»¹⁷. La Corte trasferisce, cioè, sul piano del giudizio di prevalenza, le conseguenze che derivano, sul piano empirico, dal sopravvento dello scopo di lucro su quello mutualistico e, su quello giuridico, dall'intervenuto mutamento della natura giuridica e della funzione sociale delle banche popolari di maggiori dimensioni. In definitiva, ci sembra che, nel caso delle banche popolari, lo spostamento del baricentro dalla dimensione locale e mutualistica a quella lucrativa e di mercato abbia, a sua volta, portato al riconoscimento della prevalenza delle materie riservate alla competenza esclusiva dello Stato – e tra queste, in particolare, la «tutela della concorrenza» – «sull'ipotetica e in ogni caso marginale competenza concorrente regionale in materia di aziende di credito di interesse regionale»¹⁸.

In entrambi i casi, insomma, sarebbe l'intervenuta recisione del legame con le comunità territoriali e con le attività socioeconomiche ivi radicate a determinare la

¹⁵ In commento, M. BELLETTI, *La limitazione della competenza regionale – sempre più «stretta» tra vincoli europei e criterio della prevalenza – impatta sulla funzione sociale della cooperazione nel caso della trasformazione delle banche popolari in società per azioni*, in questa *Rivista*, 2017, 803; F. SALERNO, *La dibattuta costituzionalità della riforma delle banche popolari*, in *Giur. comm.*, 2017, 106.

¹⁶ Corte cost., sent. n. 287 del 2016, punto n. 4 del *Considerato in diritto*.

¹⁷ Per tutti, G. FERRI, *Banca popolare* (voce), in *Enc. dir.*, V, Milano, 1959, 13. In tal senso, con riferimento alla riforma delle banche popolari, cfr. in particolare R. COSTI, *Verso una evoluzione capitalistica delle banche popolari?*, in *Banca borsa tit. cred.*, 2015, I, 575; S. MAZZAMUTO, *La riforma delle banche popolari e l'Europa come pretesto*, in *Eur. dir. priv.*, 2016, 6 ss.

¹⁸ Corte cost., sent. n. 287/2016, punto n. 2.1 del *Considerato in diritto*. In tema, cfr. M. BELLETTI, *op. cit.*, 804, ove si mette in luce come «è proprio il mutamento di natura giuridica dell'ente di credito che determina lo spostamento (inevitabile) dalla competenza regionale a quella statale».

perdita del carattere regionale delle banche popolari e di credito cooperativo, e a portare allo svuotamento «dall'interno» delle attribuzioni regionali in materia bancaria.

2.2 *Seconda mossa*: le riforme della vigilanza bancaria europea e l'impatto sull'ambito *oggettivo* di esercizio delle attribuzioni regionali.

Vi è, tuttavia, un ulteriore e concomitante fattore di disgregazione delle competenze regionali in materia creditizia. Sebbene il punto non emerga dal ragionamento della Corte, ci pare nondimeno inevitabile affrontare il tema oggetto della nostra indagine anche alla luce degli sviluppi normativi intervenuti più di recente a livello sovranazionale¹⁹. Sul punto, è appena il caso di rammentare come sia stato il diritto europeo la principale causa dell'intervenuta obsolescenza delle competenze regionali in parola, e come – anche nella vicenda in esame – esso costituisca il «convitato di pietra» del ragionamento della Corte. A ben vedere, infatti, le conclusioni sopra tratteggiate circa la perdita del carattere regionale delle BCC appaiono legate a doppio filo alle riforme dell'ordinamento del credito intervenute a livello europeo.

Sullo sfondo della pronuncia si staglia, cioè, l'avvertimento formulato dal giudice costituzionale nella sentenza n. 224/1994²⁰, secondo cui, stante la necessità di ricostruire l'ordinamento del credito come sviluppo delle sollecitazioni comunitarie succedutesi nel tempo, la competenza regionale (e provinciale) «non può restare immutata, una volta che sia divenuto inoperante, in conseguenza della nuova disciplina attuativa introdotta dal legislatore statale, l'«originario presupposto» su cui la competenza stessa risultava fondata»²¹.

Basti qui rapidamente ricordare che le attribuzioni delle regioni speciali in materia creditizia affondano le proprie radici in un *humus* normativo e culturale –

¹⁹ Sulla capacità del diritto dell'Unione europea di alterare il riparto costituzionale delle competenze, cfr., in particolare, M. CARTABIA, V. ONIDA, *Le regioni e la Comunità europea*, in M.P. CHITI, G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, pt. spec., t. II, Milano, 2007, 991 ss.; T. GROPPI, *I rapporti tra Stato e regioni nel contesto dell'Unione europea*, in L. AMMANNATI, T. GROPPI (a cura di), *La potestà legislativa tra Stato e Regioni*, Milano, 2003, 15.

²⁰ La pronuncia è stata ampiamente commentata in dottrina. Cfr. *ex multis* S. BARTOLE, *Le Regioni e il mercato unico nel settore bancario*, in questa *Rivista*, 1995, 545; G. MONTEDORO, *Ordinamento comunitario, governo del credito e regioni a statuto speciale dopo l'approvazione del nuovo testo unico della legge bancaria*, in *Foro amm.*, 1995, 542 ss.; F. MAZZINI, *Le norme del T.U. delle leggi in materia bancaria e creditizia sui poteri delle Regioni a statuto speciale al vaglio della Corte costituzionale*, in *Dir. banc. merc. finanz.*, 1995, 416.

²¹ Sent. n. 224/1994, punto 5 del *Considerato in diritto*. Cfr., analogamente, Corte cost., sent. n. 150/1993 e n. 13/1964.

quello che la dottrina dell'epoca definiva «ordinamento sezionale del credito»²² – in cui il sistema dei controlli pubblicistici sul credito assumeva significato nella prospettiva dirigistica dell'intervento governativo in favore dello sviluppo economico dei territori e delle attività produttive ivi radicate²³. Le prerogative delle autonomie speciali ben riflettevano, su scala locale, il modello nazionale fondato sulla segmentazione territoriale e la specializzazione settoriale dei soggetti bancari; analogamente, il coinvolgimento degli apparati governativi regionali costituiva il riflesso del ruolo riconosciuto, a livello statale, al Ministro dell'economia e delle finanze.

Tale assetto è entrato tuttavia in crisi nel momento in cui, sotto la spinta integratrice del diritto comunitario, è mutato l'orizzonte normativo (oltre che assiologico) entro cui trovavano giustificazione gli speciali poteri regionali. Come rilevato dalla Corte costituzionale nella sent. n. 224/1994, in virtù del principio del primato, «la particolare forza propria delle norme poste nello statuto speciale [non] può essere tale da giustificare la sopravvivenza di competenze provinciali [ovvero regionali] (...), una volta che le stesse vengano a contrastare con discipline adottate in sede comunitaria nonché con il riassetto organico dell'intera materia operato, in attuazione della normativa comunitaria, nell'ambito del diritto interno»²⁴. In altri termini, com'è stato efficacemente notato in dottrina, «caduta la peculiare disciplina del credito di un tempo, sono anche destinate a cadere le competenze speciali degli enti ad autonomia differenziata»²⁵, con conseguente riespansione della sfera di attribuzioni rimessa alla competenza esclusiva statale.

²² Per tutti, M.S. GIANNINI, *Istituti di credito e servizi di interesse pubblico*, in *Moneta e credito*, 1949, 105 ss. In tema, anche S. AMOROSINO, *Gli ordinamenti sezionali: itinerari di una categoria logica. L'archetipo del settore creditizio*, in *Dir. economia*, 1995, 363.

²³ In tema, cfr. più di recente E. MONTANARO, *I sistemi creditizi regionali nel contesto del mercato unico europeo*, in L. AMMANNATI, T. GROPPI (a cura di), *La potestà legislativa tra Stato e Regioni*, cit., 175; M. NAPOLI (a cura di), *Sistema creditizio e sviluppo locale*, Milano, 2004. Sul nesso tra direzione politica del credito e poteri regionali, cfr. M. NIGRO, *Profili pubblicistici del credito*, Milano, 1969, spec. 25 e 118 ss.; N. SAITTA, *op. cit.*, *passim*.

²⁴ Corte Cost., sent. n. 224/1994. In senso analogo, cfr. altresì Corte Cost., n. 102/1995, in cui è stato affermato che i poteri deliberativi e consultivi in materia di sportelli bancari attribuiti alla Regione siciliana, traendo giustificazione dall'esigenza «di regolare la distribuzione delle imprese bancarie anche in funzione dello sviluppo dell'economia e della società locale» non risultavano più rispondenti alla nuova disciplina comunitaria in materia di libertà di stabilimento.

²⁵ Così, S. BARTOLE, *Le Regioni e il mercato unico europeo*, cit., p. 562. *Contra*, in senso critico, N. MARZONA, *Il riordino del sistema bancario: le Regioni a confronto con una nuova statualità*, in *Banca borsa tit. cred.*, 1994, II, 616, ove si ritiene che la Corte avrebbe erroneamente tratto conseguenze sul riparto di competenze Stato-Regioni speciali non già

In quegli anni, dunque, l'alterazione delle sfere di competenza non risultava direttamente determinata dalle direttive europee, le quali nulla disponevano in merito agli assetti organizzativi interni agli ordinamenti costituzionali dei singoli Stati, quanto piuttosto dal mutamento della disciplina sostanziale in materia e, con essa, degli obiettivi e degli strumenti sottesi all'intervento pubblicistico sul credito.

Più di recente, invece, sono le stesse riforme adottate a livello sovranazionale per far fronte alla crisi economico-finanziaria ad aver inciso direttamente sull'allocazione delle competenze amministrative in materia di vigilanza bancaria e a determinare l'ulteriore svuotamento delle corrispondenti potestà regionali. Così se d'un lato il diritto dell'Unione continua a intervenire in modo sempre più penetrante sulla disciplina dell'attività e dell'organizzazione degli intermediari bancari, dall'altro dobbiamo considerare come tale intervento impatti ora sulla stessa architettura di vigilanza bancaria degli Stati membri, determinando un trasferimento di competenze dal livello nazionale a quello sovranazionale.

È sufficiente qui ricordare, rinviando alla copiosa trattazione sul punto²⁶, come, in forza del regolamento UE n. 1024/2013, istitutivo del Meccanismo unico di vigilanza, gli Stati membri abbiano trasferito alla Banca centrale europea (BCE) la competenza esclusiva all'esercizio di un ampio numero di poteri di vigilanza prudenziale sugli intermediari bancari della zona Euro.

Tale riforma è densa di conseguenze per le attribuzioni regionali in parola²⁷. È invero agevole constatare come, allorché la titolarità della funzione sia espressamente sottratta agli Stati (e conferita alla competenza esclusiva dell'Unione), dovranno ritenersi parimenti trasferite le attribuzioni spettanti alle articolazioni territoriali interne a ciascun ordinamento nazionale.

Ai nostri fini, si ricorda che l'art. 4(1), lett. a) del regolamento UE n. 1024/2013 affida in via esclusiva alla BCE la competenza a rilasciare e revocare l'autorizzazione all'esercizio dell'attività creditizia per tutti gli istituti

dal diritto comunitario, bensì dalla (sola) scelta del legislatore italiano di riservare la vigilanza alla Banca d'Italia.

²⁶ La letteratura sul punto è sterminata. Ci si limita qui a rinviare ai diversi contributi contenuti in M.P. CHITI, V. SANTORO (a cura di), *L'unione bancaria europea*, Pisa, 2016 e al lavoro monografico di M. MACCHIA, *Integrazione amministrativa e unione bancaria*, Torino, 2019, con ampiezza di riferimenti bibliografici. Sia altresì consentito rinviare a A. MAGLIARI, *I procedimenti amministrativi di vigilanza bancaria nel quadro del Single Supervisory Mechanism. Il caso dell'applicazione dei diritti nazionali da parte della BCE*, in *Riv. dir. bancario*, 2015, 11, 1-23.

²⁷ Come emerge dal d. lgs n. 223/2016, con cui il legislatore statale ha riconosciuto espressamente che le competenze delle regioni sono esercitate nei limiti derivanti dal regolamento SSM, e in armonia con esso, introducendo – rispettivamente – l'art. 3-bis all'interno del d. lgs n. 171/2006 per le regioni a statuto ordinario e il co. 4-bis all'art. 159, t.u. bancario, per le regioni a statuto speciale.

dell'Eurozona. Inoltre, ai sensi degli artt. 4 e 6 del medesimo regolamento, l'esercizio della vigilanza prudenziale sui maggiori istituti e gruppi bancari (i «soggetti significativi») spetta ora alla sola BCE.

Ne consegue che, in tali casi, stante la tendenziale indifferenza dell'ordinamento europeo rispetto al riparto di competenze interno agli ordinamenti nazionali, devono ritenersi inevitabilmente travolti tutti gli analoghi poteri previsti dalle disposizioni statutarie e di attuazione statutaria ovvero dal d. lgs n. 171/2006 per le regioni a statuto ordinario. Il trasferimento della competenza in capo all'autorità sovranazionale avrebbe, in altri termini, l'effetto di rendere incompatibili con il diritto dell'Unione – e dunque disapplicabili – le disposizioni nazionali (ivi comprese le norme di rango costituzionale e sub-costituzionale) attributive di un potere amministrativo ora rientrante nella titolarità esclusiva della BCE. Là dove, tuttavia, il regolamento UE n. 1024/2013 contempra un ruolo partecipativo delle autorità nazionali in seno ai procedimenti della BCE, non può escludersi che, in virtù del medesimo principio di indifferenza del diritto UE rispetto al riparto interno, a tali procedimenti prendano parte le autorità amministrative regionali, seppur sempre entro i limiti soggettivi e oggettivi delineati dai rispettivi statuti.

Per rendere meglio l'idea dell'impatto sulle attribuzioni regionali, è sufficiente osservare come devono ritenersi oggi «sterilizzati» i poteri previsti, ad esempio, dall'art. 1, co. 1, lett. a) del d. lgs n. 205/2012 in merito all'adozione da parte dell'Assessorato regionale della Regione Siciliana del provvedimento di autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria; analogamente, in Trentino-Alto Adige, deve ritenersi ormai venuto meno il potere previsto dall'art. 3, D.P.R. n. 234/1977 di adottare provvedimenti relativi alla istituzione e all'autorizzazione alla costituzione delle banche regionali, all'autorizzazione all'inizio delle operazioni, e alla revoca di tali autorizzazioni. In tali casi, come detto, la competenza all'adozione dell'atto finale spetta esclusivamente alla BCE; alle autorità regionali precedentemente titolari della competenza residuerebbero, invece, esclusivamente i compiti istruttori e preparatori attribuiti dal regolamento n. 1024/2013 alle autorità nazionali nel quadro dei procedimenti c.d. misti o compositi.

Infine, è interessante notare come – a prescindere dalla questione della eventuale conservazione del carattere regionale – i due gruppi cooperativi attualmente costituiti (Iccrea Banca S.p.A. e Cassa Centrale Banca), così come tutti gli enti a essi affiliati, siano oggi qualificati come «soggetti significativi» ai sensi del regolamento n. 1024/2013, risultando per l'effetto sottoposti alla vigilanza diretta ed esclusiva della BCE²⁸.

²⁸ In questi termini, si potrebbe ulteriormente rilevare come, nella fattispecie esaminata nella sentenza n. 17/2020, trattandosi di istituto di credito appartenente a un gruppo bancario significativo, una volta perfezionato il passaggio della vigilanza in favore della BCE, la competenza all'adozione della misura di rimozione degli esponenti aziendali

Alla luce del sistema di riparto delle competenze delineato dal regolamento n. 1024/2013, resterebbe invece in capo alle autorità nazionali – e dunque, ai nostri fini, eventualmente a quelle regionali – la sola competenza ad esercitare i propri poteri di vigilanza nei confronti delle banche regionali che si qualificano altresì come «soggetti meno significativi»²⁹, seppur sempre entro gli stretti limiti oggettivi identificati dall'art. 159, t.u. bancario e dal d. lgs n. 171/2006. Davvero ben poca cosa.

3. *Scacco matto: lo svuotamento delle attribuzioni regionali tra limiti di sistema e spinte de-territorializzanti.*

Nonostante l'apparente marginalità della questione affrontata, la sentenza n. 17/2020 della Corte costituzionale offre numerosi spunti di riflessione su ciò che resta – oggi – delle competenze regionali in materia creditizia. Abbiamo infatti osservato come, ancorché il punto rimanga sottotraccia nel ragionamento della Corte, la pronuncia certifichi l'ulteriore (e forse definitivo) svuotamento del *contenuto* dei diversi *contenitori* costituzionali delle attribuzioni regionali.

Se, com'è stato puntualmente osservato, la competenza legislativa delle regioni ordinarie in materia creditizia è rimasta sostanzialmente «lettera morta»³⁰, ci pare che anche quella delle regioni a statuto speciale non goda oggi di migliore salute. Gli sviluppi della regolazione europea e globale e le indicazioni ricavabili dalla sentenza della Corte costituzionale sulle banche popolari sembrano invero difficilmente conciliabili con una competenza legislativa concorrente regionale e con una disciplina diversificata dell'attività degli enti creditizi e delle condizioni in cui essi operano³¹.

Per altro verso, si è visto come anche le attribuzioni amministrative regionali si trovino ormai «schiacciate» tra le riforme del credito cooperativo e delle banche popolari, d'un lato, e l'avvio della vigilanza unica europea, dall'altro. Pur agendo

sarebbe comunque dovuta spettare alla sola BCE. Ne è riprova il fatto che successivamente, in data 30 marzo 2020, la BCE ha deciso, ai sensi degli articoli 69-*octiesdecies* e 70 del t.u. bancario, di recepimento dell'art. 29 della direttiva 2014/59/UE, di prorogare l'amministrazione straordinaria dell'istituto vigilato, originariamente disposta con provvedimento della Banca d'Italia in data 26 marzo 2019.

²⁹ Tra questi possiamo oggi annoverare le numerose Casse Raiffeisen dell'Alto Adige, le quali, come già evidenziato, non sono entrate a far parte di un gruppo bancario cooperativo.

³⁰ G. FALCON, *Dieci anni dopo. Un bilancio della riforma del Titolo V*, in *questa Rivista*, 2011, 246.

³¹ Sulle tendenze «unificanti» della regolazione finanziaria europea e globale, per tutti, E. CHITI, G. VESPERINI (a cura di), *The Administrative Architecture of Financial Integration. Institutional design, legal issues, perspectives*, Bologna, 2015.

su due piani distinti, tali riforme determinano uno spostamento «verso l'alto» delle potestà di vigilanza e la sottrazione di ampi spazi di intervento dell'amministrazione regionale nel settore del credito.

L'indagine delle residue prerogative regionali rende così l'immagine di un quadro ormai in frantumi, in cui appare sempre più arduo individuare, tra le pieghe delle diverse fonti settoriali, quali siano i soggetti che rimangono sottoposti alle prerogative regionali e quali poteri di vigilanza restino nella disponibilità delle autorità regionali.

Nel complesso, peraltro, l'impressione che si trae dall'azione combinata dei diversi processi di riforma è quella di una perdita di senso complessiva della nozione di banca a carattere regionale e delle connesse prerogative legislative e amministrative regionali. Si è notato, invero, come queste ultime trovavano originariamente fondamento nel forte radicamento locale dell'istituto creditizio. Eppure, a fronte dell'eliminazione dei vincoli di specializzazione operativa e territoriale, dello sviluppo delle tecnologie informatiche, e – da ultimo – dell'attrazione di molti piccoli istituti locali all'interno di gruppi bancari di dimensione nazionale (oltre che di rilevanza europea), la categoria giuridica di banca regionale sembra oggi definitivamente destinata alla estinzione. Se è pur vero che l'attività creditizia svolta dalle BCC continua ad avere una indubbia incidenza sulle istituzioni economiche locali, non pare nondimeno che, alla luce del quadro normativo vigente e della più recente giurisprudenza costituzionale, tale specificità possa mantenere un'autonoma rilevanza ai fini del riparto delle competenze tra Stato e regioni.

Si pone così l'indifferibile esigenza di mettere ordine all'interno degli statuti speciali e delle ormai «datate» disposizioni attuative in materia di credito e risparmio, adeguandole al nuovo sfondo dell'ordinamento (sovranzionale) del credito. Lo stesso vale, a maggior ragione, per la disposizione costituzionale introdotta dal «distratto»³² legislatore del 2001, rispetto alla quale si ha l'ulteriore conferma di trovarsi di fronte a una «norma inutile (...), un inciampo burocratico, in definitiva dannoso»³³.

D'altronde, in conclusione, non si può fare a meno di rilevare come a essersi definitivamente consumato sia lo stesso interesse originariamente tutelato da tali disposizioni. Volendo considerare gli intermediari bancari come imprese particolari, la cui specialità trova fondamento nella natura degli interessi messi in gioco dalla loro attività³⁴, allora si deve anche ritenere che, una volta che la cura di

³² S. CASSESE, *Mercati finanziari, Stato e regioni*, cit., 3.

³³ R. COSTI, *Regioni e credito*, cit., 17.

³⁴ Il riconoscimento della specialità dell'attività bancaria attraversa la storia, non solo recente, della disciplina del settore. In argomento, cfr. E. DE SIMONE, *Moneta e banche attraverso i secoli*, Milano, 2012.

tali interessi viene rimessa alla competenza dello Stato ovvero dell'Unione europea, non resterà che prendere atto dell'intervenuta obsolescenza (*rectius*: incompatibilità) delle competenze legislative e amministrative regionali rispetto al più ampio quadro normativo nazionale e sovranazionale.

La devoluzione di funzioni in materia creditizia alle autonomie regionali trovava invero giustificazione nella misura in cui queste ultime erano in grado di orientare le proprie scelte politico-amministrative al perseguimento di interessi locali che fossero, almeno in parte, divergenti rispetto a quelli perseguiti dalle autorità centrali e, dunque, meritevoli di tutela autonoma e differenziata. Una volta neutralizzata la dimensione territoriale degli interessi sottesi al credito e affermata la necessaria unitarietà della funzione a livello sovranazionale, nessuno spazio sembra residuare per l'esercizio differenziato delle prerogative regionali.

La pronuncia della Corte, in definitiva, se letta insieme al suo «sottotesto», induce a considerare la questione della definizione delle prerogative regionali in materia bancaria alla luce dei «limiti di sistema» derivanti dal «tessuto dell'ordinamento vigente»³⁵. Tra questi, è principalmente l'onnivoro interesse sovranazionale, con la sua logica «de-territorializzante»³⁶, a imporre una ridefinizione complessiva della specialità dell'ordinamento del credito, a dettarne gli indirizzi normativi e amministrativi, a orientarne gli assetti organizzativi e, in ultima analisi, a dare lo *scacco matto* alle competenze regionali in materia bancaria.

³⁵ G. SILVESTRI, *Le Regioni speciali tra limiti di modello e limiti di sistema*, in questa *Rivista*, 2004, 1122.

³⁶ Per dirla con G. DELEUZE, F. GUATTARI, *Capitalisme et Schizophrénie, L'Anti-Oedipe*, vol. I, Paris, 1972.