

PUBBLICAZIONE TRIMESTRALE

ISSN: 2279-9737

Rivista
di Diritto Bancario

dottrina
e giurisprudenza
commentata

APRILE/GIUGNO

2020

rivista.dirittobancario.it

DIREZIONE

DANNY BUSCH, GUIDO CALABRESI, PIERRE-HENRI CONAC,
RAFFAELE DI RAIMO, ALDO ANGELO DOLMETTA, GIUSEPPE FERRI
JR., RAFFAELE LENER, UDO REIFNER, FILIPPO SARTORI,
ANTONELLA SCIARRONE ALIBRANDI, THOMAS ULEN

COMITATO DI DIREZIONE

FILIPPO ANNUNZIATA, PAOLOEFISIO CORRIAS, MATTEO DE POLI,
ALBERTO LUPOI, ROBERTO NATOLI, MADDALENA RABITTI,
MADDALENA SEMERARO, ANDREA TUCCI

COMITATO SCIENTIFICO

STEFANO AMBROSINI, SANDRO AMOROSINO, SIDO BONFATTI,
FRANCESCO CAPRIGLIONE, FULVIO CORTESE, AURELIO GENTILI,
GIUSEPPE GUIZZI, BRUNO INZITARI, MARCO LAMANDINI, DANIELE
MAFFEIS, RAINER MASERA, UGO MATTEI, ALESSANDRO
MELCHIONDA, UGO PATRONI GRIFFI, GIUSEPPE SANTONI,
FRANCESCO TESAURO⁺

COMITATO ESECUTIVO

ROBERTO NATOLI, FILIPPO SARTORI, MADDALENA SEMERARO

COMITATO EDITORIALE

GIOVANNI BERTI DE MARINIS, ANDREA CARRISI, ALBERTO GALLARATI, EDOARDO GROSSULE, LUCA SERAFINO LENTINI (SEGRETARIO DI REDAZIONE), PAOLA LUCANTONI, UGO MALVAGNA, ALBERTO MAGER, MASSIMO MAZZOLA, EMANUELA MIGLIACCIO, FRANCESCO PETROSINO, ELISABETTA PIRAS, FRANCESCO QUARTA, CARMELA ROBUSTELLA

COORDINAMENTO EDITORIALE

UGO MALVAGNA

DIRETTORE RESPONSABILE

FILIPPO SARTORI

NORME PER LA VALUTAZIONE E LA PUBBLICAZIONE

LA RIVISTA DI DIRITTO BANCARIO SELEZIONA I CONTRIBUTI OGGETTO DI PUBBLICAZIONE SULLA BASE DELLE NORME SEGUENTI.

I CONTRIBUTI PROPOSTI ALLA RIVISTA PER LA PUBBLICAZIONE VENGONO ASSEGNATI DAL SISTEMA INFORMATICO A DUE VALUTATORI, SORTEGGIATI ALL'INTERNO DI UN ELENCO DI ORDINARI, ASSOCIATI E RICERCATORI IN MATERIE GIURIDICHE, ESTRATTI DA UNA LISTA PERIODICAMENTE SOGGETTA A RINNOVAMENTO.

I CONTRIBUTI SONO ANONIMIZZATI PRIMA DELL'INVIO AI VALUTATORI. LE SCHEDE DI VALUTAZIONE SONO INVIATE AGLI AUTORI PREVIA ANONIMIZZAZIONE.

QUALORA UNO O ENTRAMBI I VALUTATORI ESPRIMANO UN PARERE FAVOREVOLE ALLA PUBBLICAZIONE SUBORDINATO ALL'INTRODUZIONE DI MODIFICHE AGGIUNTE E CORREZIONI, LA DIREZIONE ESECUTIVA VERIFICA CHE L'AUTORE ABBIA APPORTATO LE MODIFICHE RICHIESTE.

QUALORA ENTRAMBI I VALUTATORI ESPRIMANO PARERE NEGATIVO ALLA PUBBLICAZIONE, IL CONTRIBUTO VIENE RIFIUTATO. QUALORA SOLO UNO DEI VALUTATORI ESPRIMA PARERE NEGATIVO ALLA PUBBLICAZIONE, IL CONTRIBUTO È SOTTOPOSTO AL COMITATO ESECUTIVO, IL QUALE ASSUME LA DECISIONE FINALE IN ORDINE ALLA PUBBLICAZIONE PREVIO PARERE DI UN COMPONENTE DELLA DIREZIONE SCELTO RATIONE MATERIAE.

SEDE DELLA REDAZIONE

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO, FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA, VIA VERDI 53,
(38122) TRENTO – TEL. 0461 283836

Quel che resta delle competenze regionali in materia bancaria: i poteri di vigilanza delle regioni alla prova della riforma del credito cooperativo e del diritto dell'Unione europea

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. La vicenda controversa e la pronuncia della Corte costituzionale: una “storia semplice”? – 3. Il “sottotesto” della sentenza: la conformità dei poteri amministrativi regionali rispetto all’attuale ordinamento del credito – 4. La nozione di *banca a carattere regionale* e la riforma del credito cooperativo – 5. Le competenze regionali alla prova del diritto dell’Unione europea – 6. (segue)... e del Meccanismo unico di vigilanza – 7. Banche regionali, competenze regionali e i limiti di sistema.

1. Premessa

La questione della definizione delle competenze regionali in materia bancaria torna a occupare la Corte costituzionale. Dopo i radicali mutamenti introdotti dalle prime direttive europee e dal testo unico bancario, sono ora le riforme intervenute negli ultimi anni a sollevare, tra i tanti interrogativi, quello dell’impatto sulla potestà legislativa e amministrativa delle regioni.

Ci si riferisce, in particolare, al problema della (ri-)definizione degli spazi di intervento regionale nel settore creditizio a fronte delle importanti novità che hanno interessato d’un lato, a livello nazionale, il settore delle banche popolari e del credito cooperativo e, dall’altro, a livello europeo, il sistema di vigilanza e di risoluzione degli enti bancari stabiliti nell’Eurozona. Seppur a Costituzione invariata, tali riforme hanno introdotto una serie di mutamenti che – come dimostra la vicenda alla nostra attenzione – producono un ulteriore (e forse definitivo) svuotamento delle competenze attribuite alle regioni ordinarie e speciali. Ciò avviene, come vedremo, per un verso, per la drastica riduzione dei soggetti sottoposti alle prerogative regionali e, per l’altro, per il progressivo sgretolamento degli ambiti competenziali rimessi ai poteri locali nei settori che, come quello del credito, risultano oggetto di un sempre più penetrante intervento del legislatore sovranazionale.

È noto del resto che, rispetto al momento di emanazione degli statuti delle regioni speciali, completamente mutato appare il complesso normativo che fa da sfondo all'attuale ordinamento del credito. Sul punto, è appena il caso di rammentare come, esattamente trent'anni fa, a fronte delle spinte riformatrici comunitarie, la Corte costituzionale già prendeva atto del “declino”¹ dei poteri delle regioni ad autonomia differenziata, rilevando «l'esigenza di 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» (C. Cost., sent. n. 525/1990).

A distanza di pochi anni, pronunciandosi sui ricorsi presentati dalle Province autonome di Trento e Bolzano, dalla Regione Trentino-Alto Adige e dalla Regione Sardegna nei confronti di alcune disposizioni del d. lgs n. 385/1993 (t.u. bancario), la Corte ribadiva che, 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» (C. Cost., sent. n. 224/1994)².

¹ Così, F. MAZZINI, *Il declino dei poteri delle Regioni a Statuto speciale in materia creditizia nella prospettiva del completamento del mercato interno europeo*, in *Le Regioni*, 1991, 963 ss.

² La pronuncia è stata ampiamente commentata in dottrina. Cfr., *ex multis*, S. BARTOLE, *Le Regioni e il mercato unico nel settore bancario*, in *Le Regioni*, 1995, 545 ss.; 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. fin.*, 1995, 416 ss. In posizione critica, cfr. N. MARZONA, *Il riordino del sistema bancario: le Regioni a confronto con una nuova statualità*, in *Banca borsa tit. cred.*, 1994, II, 597 ss.

Con la sentenza n. 17 del 2020 che qui si commenta, la Corte costituzionale affronta ora, nell'ambito di un conflitto di attribuzione tra enti, la questione della delimitazione delle competenze di vigilanza della Regione Siciliana, a seguito dell'entrata in vigore della riforma del credito cooperativo di cui al d.l. 14 febbraio 2016, n. 18, conv. in l. 8 aprile 2016, n. 49. Sebbene la Corte sembri arrestarsi alle soglie del problema sopra segnalato, la pronuncia offre l'occasione per ragionare su *quel che resta* delle (invero) già incerte ed esigue competenze regionali in materia di credito e risparmio, assumendo come prospettiva d'indagine quella, ancora poco esplorata in dottrina, dell'interferenza del mutato quadro normativo nazionale e sovranazionale rispetto ai poteri di vigilanza riconosciuti alle autorità amministrative regionali.

2. *La vicenda controversa e la pronuncia della Corte costituzionale: una "storia semplice"?*

Nel marzo 2019 la Banca d'Italia ha adottato un provvedimento di vigilanza con cui disponeva lo scioglimento degli organi di amministrazione e controllo di una banca di credito cooperativo avente sede legale in Sicilia e, contestualmente, la sua sottoposizione alla procedura di amministrazione straordinaria *ex art. 70*, t.u. bancario per gravi violazioni e irregolarità di gestione.

Ritenendo che tale atto costituisse illegittimo esercizio di un proprio potere, la Regione Siciliana ha sollevato conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale. La Regione lamentava, in particolare, la menomazione della propria sfera di attribuzioni, costituzionalmente garantita dagli artt. 17 e 20 del proprio Statuto (r.d. lgs 15 maggio 1946, n. 455, conv. in l. cost. 26 febbraio 1948, n. 2) e dagli 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"³.

³ Sulla disciplina del credito e del risparmio nella Regione Siciliana si registra un'ampia letteratura, specie di epoca risalente. Cfr. in particolare N. SAITTA, *La disciplina del credito e del risparmio nelle Regioni*, Milano, 1974, spec. 34 ss.; F. BELLÌ (a cura di), *Credito e regioni a statuto speciale. Il caso siciliano. Saggi e materiali*, Milano, 1986; A. MAISANO, S. MAZZARELLA (a cura di), *Problemi e prospettive del credito nella regione siciliana*, Milano, 1986. Più di recente, con riferimento alle nuove norme di attuazione di cui al d. lgs n. 205/2012, G. ARMAO, *Le nuove norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana in materia*

Per la ricorrente, il provvedimento della Banca d'Italia si poneva in violazione dell'art. 5, d. lgs n. 205/2012, ai sensi del quale «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». Ricorda, inoltre, che l'art. 17, lettera e) dello Statuto assegna alla Regione Siciliana una competenza legislativa di tipo concorrente in materia «di disciplina del credito, delle assicurazioni e del risparmio» e che, parallelamente, l'art. 20 conferisce all'esecutivo regionale le funzioni amministrative connesse a tali materie. Tali norme – soggiungeva la Regione – hanno rango costituzionale e sono destinate a prevalere sulle leggi ordinarie dello Stato.

La Banca d'Italia, da canto suo, non contestava il fatto di aver agito unilateralmente, omettendo qualsiasi coinvolgimento dell'ente regionale, opponendo alla ricorrente l'argomento per cui nel caso di specie la competenza provvedimentale spettava esclusivamente all'autorità nazionale, in ragione dell'intervenuta perdita del carattere regionale dell'istituto a seguito della sua adesione a un gruppo cooperativo di rilevanza nazionale.

È evidente dunque come, rientrando il potere concretamente esercitato dalla Banca d'Italia nel perimetro oggettivo dei poteri conferiti all'amministrazione regionale, si trattasse fondamentalmente di accertare la sussistenza del presupposto soggettivo della "regionalità" dell'ente sottoposto ad amministrazione straordinaria.

Sul punto, la ricorrente argomentava che l'adesione al gruppo bancario cooperativo non potesse avere l'effetto di far cessare l'originario carattere regionale dell'ente in questione, giacché un'interpretazione costituzionalmente orientata della l. n. 49/2016 avrebbe imposto di ritenere che la natura di s.p.a. della capogruppo non comporti il venir meno dei tratti caratterizzanti gli enti cooperativi affiliati, i quali conserverebbero intatti la propria natura mutualistica e

di credito e risparmio, in *Dir. banc. fin.*, 2015, 21 ss. Sulla speciale autonomia della Regione Siciliana, per tutti, G. LA BARBERA, *Lineamenti di diritto pubblico della Regione Siciliana*, Milano, 1975.

il carattere localistico⁴. Né, d'altra parte, l'intervenuta riforma del credito cooperativo avrebbe potuto modificare l'art. 159 t.u. bancario, che continua a far salve le prerogative delle autonomie speciali, anche rispetto alla legislazione statale. Per la Regione, infine, il gruppo bancario cooperativo non potrebbe essere nemmeno considerato un gruppo societario in senso proprio, dal momento che il controllo della capogruppo non si costruisce su rapporti di partecipazione al capitale, bensì su base esclusivamente contrattuale.

La Corte, accedendo all'interpretazione della difesa statale, dichiara l'infondatezza del ricorso e riconosce la competenza esclusiva della Banca d'Italia. Il giudice costituzionale muove la propria analisi dalla constatazione della carenza del presupposto normativo della regionalità dell'istituto, evocando a tal proposito l'art. 1, co. 3 dello stesso d. lgs n. 205/2012, ai sensi del quale «sono banche a carattere regionale le banche che hanno la sede legale in Sicilia, purché non abbiano più del 5 per cento degli sportelli al di fuori della Regione, la loro operatività sia localizzata nella Regione e, ove la banca appartenga a un *gruppo bancario [enfasi aggiunta]*, anche le altre componenti bancarie del gruppo e la capogruppo presentino carattere regionale ai sensi delle presenti disposizioni». Sarebbero, dunque, le stesse disposizioni di attuazione statutaria a determinare, in via riflessa, la perdita del carattere regionale di quegli istituti che, in ottemperanza agli obblighi previsti dalla riforma del credito cooperativo, hanno aderito a un gruppo bancario privo di carattere regionale⁵.

⁴ La ricorrente richiama anche il parere della Banca centrale europea dell'11 settembre 2018 relativo alle modifiche alla riforma delle banche popolari e delle banche cooperative (CON/2018/42), in cui si afferma che le modifiche apportate dal d.l. n. 18 del 14 febbraio 2016 mirano a «rafforzare il carattere localistico e i tratti di decentralizzazione dei gruppi bancari cooperativi».

⁵ Cfr., in particolare, il novellato art. 33, co. 1 bis, t.u. bancario, ai sensi del quale «L'adesione a un gruppo bancario cooperativo è condizione per il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria in forma di banca di credito cooperativo». Sulla riforma del credito cooperativo si v., senza alcuna pretesa di esaustività, i contributi raccolti in M.C. CARDARELLI (a cura di), *Nuove opportunità e sfide per le banche di credito cooperativo: la riforma del 2016*, Torino, 2017; I. SABBATELLI, *La riforma delle banche di credito cooperativo*, Bari, 2017; N. CIOCCA, *Riforme delle banche cooperative: riassetto organizzativo e possibili equilibri di potere*, in *Banca borsa tit. cred.*, 2018, 21, E. MACRÌ, *Bcc e mutualità alla luce dell'introduzione del gruppo bancario cooperativo*, in *Giur. Comm.*, 2019, 867.

Il ragionamento della Corte, tuttavia, non si arresta all'inequivoco dato normativo, spingendosi a indagare la *ratio* e le finalità che hanno ispirato la riforma. Il giudice costituzionale ritiene non condivisibile l'interpretazione avanzata dalla Regione secondo cui l'appartenenza a un gruppo nazionale non può avere l'effetto di disancorare il singolo ente dal territorio in cui esso ha sede: se è pur vero che la l. n. 49/2016 ha inteso preservare lo scopo mutualistico delle banche di credito cooperativo, salvaguardandone entro certi limiti uno spazio di autonomia gestionale, ciò non equivale a riconoscere la conservazione della qualifica regionale di quegli istituti che, seppur stabiliti in Sicilia e ivi operanti, risultano oggi affiliati a un gruppo bancario ultraregionale.

Per la Corte, la diversa tesi prospettata dalla ricorrente si paleserebbe in contrasto con l'impianto della riforma, essendo quest'ultima intesa a realizzare, attraverso la previsione di poteri di coordinamento e di direzione degli enti affiliati da parte della capogruppo, una maggiore razionalizzazione della *governance* interna, il rafforzamento patrimoniale dei singoli enti e la stabilità complessiva del gruppo. La previsione di una garanzia solidale incrociata tra la capogruppo e gli enti aderenti, del resto, postula «di per sé una disciplina uniforme della vigilanza».

A nulla rileva, infine, il fatto che il gruppo bancario cooperativo abbia natura contrattuale, in quanto basato su un contratto di coesione, e non sul controllo di capitale sociale delle affiliate da parte della capogruppo. Tale circostanza non vale a escludere l'operatività della norma di attuazione statutaria là dove impone di accertare tale qualifica a livello di gruppo. D'altro canto, per la Corte non si può nemmeno sostenere che la norma di attuazione statutaria non avrebbe potuto contemplare un istituto – quale quello del gruppo bancario cooperativo – introdotto in epoca successiva, dal momento che i gruppi societari di fonte contrattuale non costituiscono una novità assoluta, risultando da tempo previsti nel nostro ordinamento, come si desume dall'art. 2497-*septies* del codice civile.

3. *Il “sottotesto” della sentenza: la conformità dei poteri amministrativi regionali rispetto all’attuale ordinamento del credito*

Il ragionamento del giudice costituzionale è apparentemente semplice: alla perdita del carattere regionale dell’istituto consegue il venir meno della competenza regionale ad adottare l’atto di vigilanza, spettando tale competenza alla sola Banca d’Italia in base alle norme generali del t.u. bancario. Potremmo dire, cioè, che l’esame della Corte si arresti all’accertamento della carenza del presupposto normativo su cui si fonda il potere amministrativo locale, senza spingersi a valutare la conformità di tale competenza rispetto al mutato quadro normativo.

Eppure, la vicenda oggetto di giudizio solleva una serie di interrogativi che attengono al “sottotesto” della pronuncia e che richiedono di ragionare sulla complessa interazione tra le tante e diverse fonti – sovranazionali e nazionali; statali e regionali; costituzionali, subcostituzionali e primarie – che regolano le attribuzioni dei pubblici poteri in materia di vigilanza sul credito.

Ci si chiede, in primo luogo, cosa accada nel caso in cui la fonte statutaria contenga una diversa definizione di banca a carattere regionale, che – in ipotesi – non faccia riferimento alla necessità di accertare il carattere localistico (anche) del gruppo bancario di appartenenza. Si tratta, in questa prospettiva, di verificare l’impatto dell’intervenuta riforma del credito cooperativo sulla nozione di banca a carattere regionale e, dunque, sull’ambito *soggettivo* di esplicazione delle competenze statutarie regionali.

In secondo luogo, occorre domandarsi se, in relazione agli istituti o ai gruppi bancari che eventualmente mantengano carattere regionale, vi siano ulteriori limiti – questa volta di carattere *oggettivo* – al pieno esercizio dei poteri locali. Si tratta, in altri termini, di verificare la coerenza (ma si potrebbe dibattere anche circa l’utilità) delle attuali attribuzioni regionali con il sistema di regole e principi fissati dall’ordinamento sovranazionale.

Giova peraltro precisare che, nella prospettiva del presente lavoro, tali interrogativi si pongono con maggiore evidenza per le regioni ad autonomia speciale. Sebbene con alcune differenze, infatti, gli statuti speciali contemplano, oltre a una competenza legislativa di tipo

concorrente (o secondaria)⁶, anche rilevanti poteri amministrativi di vigilanza. Diversamente, nelle regioni ordinarie, la competenza in materia appare essenzialmente circoscritta all'esercizio della potestà legislativa concorrente, la quale – come noto – si esplica, ai sensi dell'art. 117, co. 3 Cost.⁷, su diverse tipologie di enti creditizi che, sebbene da tempo non più esistenti nel nostro ordinamento, a seguito dell'intervento chiarificatore apportato dal d. lgs n. 171/2006, sono stati formalmente identificati nelle banche a carattere regionale⁸.

⁶ Con la sola eccezione della Valle d'Aosta, che dispone di una potestà legislativa di mera integrazione e attuazione competenza (art. 3, Statuto della Valle d'Aosta), nelle altre regioni a statuto speciale, è prevista una competenza legislativa secondaria (o concorrente). Si vedano, oltre al citato 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, il quale prevede che «La Regione, nei limiti del precedente articolo e dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato, emana norme legislative nelle seguenti materie: (...) ordinamento degli enti di credito fondiario e di credito agrario, delle casse di risparmio e delle casse rurali nonché delle aziende di credito a carattere regionale». Sulle competenze delle autonomie speciali in materia di credito e risparmio, si v. N. SAITTA, *op. cit.*, spec. 95 ss.; G. CARRIERO, *Governo del credito e Regioni a Statuto speciale: il quadro istituzionale*, in *Quaderni di ricerca giuridica della Banca d'Italia*, n. 4, 1986; V.D. GESMUNDO, *Regioni a Statuto speciale*, in *La nuova legge bancaria* (a cura di) P. FERRO-LUZZI, G. CASTALDI, Milano, III, 1996, 2268 ss.; R. COSTI, *L'ordinamento bancario*, Bologna, 2001, 159.

⁷ Come noto, l'art. 117, co. 3, nel testo riformulato dalla l. cost. n. 3/2001, attribuisce alla competenza legislativa concorrente la materia «casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale». Sul punto, cfr. le unanime considerazioni critiche della dottrina, la quale ha persuasivamente segnalato come un legislatore “distratto” abbia, d'un lato, assegnato «la tutela del risparmio alla legislazione esclusiva dello Stato, dimenticando che l'attività bancaria consiste nella raccolta del risparmio e nell'esercizio del credito» e, dall'altro, dimenticato che «l'elenco dei tipi di istituti di credito dell'articolo 5 della legge bancaria del 1936 (...) è stato superato dal titolo II della legge bancaria del 1993» (così, S. CASSESE, *Mercati finanziari, Stato e regioni*, in *Banca imp. soc.*, 2003, 3). In tema, cfr. altresì R. COSTI, *Regioni e credito: profili istituzionali*, in *Banca imp. soc.*, 2003, 9; G. MONTEDORO, *La tutela del risparmio*, in *L'attuazione del Titolo V della Costituzione*, Milano, 2005, 621; A. PISANESCHI, *Considerazioni sulle competenze regionali in materia di credito*, in *Banca imp. soc.*, 2006, 26.

⁸ In argomento, *ex multis*, O. CAPOLINO, *Competenze delle regioni in materia creditizia*, in *Diritto delle banche e degli intermediari finanziari* (a cura di) E. GALANTI, Padova, 2008, 216 ss.; L. PIANESI, *Banche e Regioni. Profili della competenza regionale in materia bancaria nel nuovo assetto costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 7/2008; S. LA PORTA, *La competenza legislativa regionale in materia bancaria tra principi comunitari e interessi locali*, in *Le Regioni*, 2011, 1139.

4. *La nozione di banca a carattere regionale e la riforma del credito cooperativo*

Si è rilevato in precedenza come la conclusione del giudice costituzionale riposi su due ordini di considerazioni. A un argomento letterale, si affianca una valutazione circa la incompatibilità tra il mantenimento della qualifica regionale di un istituto e la sua appartenenza a un gruppo bancario cooperativo di rilevanza nazionale.

Tale passaggio è piuttosto succinto e, per certi versi, ambiguo. Non è immediatamente chiaro se tale argomentazione abbia il solo scopo di corroborare la conclusione precedentemente tratta dalla definizione statutaria, pur rimanendo a questa saldamente ancorata, ovvero se debba essere intesa come un'autonoma statuizione dalla quale inferire, sul piano generale, e a prescindere dalla particolare formulazione testuale della norma siciliana, una ulteriore ragione ostativa al riconoscimento del carattere regionale di un ente affiliato a un gruppo cooperativo ultraregionale. La questione non è priva di rilievo dal momento che si tratta di comprendere se, a seguito della riforma del credito cooperativo, debbano ritenersi di fatto "esaurite" le competenze regionali in relazione alle banche di credito cooperativo.

Per quanto concerne le regioni ordinarie la risposta è piuttosto semplice. È sufficiente, infatti, rammentare come l'art. 2 del citato d. lgs n. 171/2006⁹ – con previsione analoga alla disposizione siciliana – stabilisce che, là dove la banca appartenga a un gruppo bancario, il carattere regionale debba essere accertato anche per le altre componenti bancarie del gruppo e per la capogruppo.

Più complesso risulta, invece, il discorso relativo alle (altre) regioni a statuto speciale. Ai nostri fini, particolarmente interessante appare il caso del Trentino-Alto Adige¹⁰. Qui la definizione di banca a carattere

⁹ L'art. 2, d. lgs n. 171/2006 stabilisce che «sono caratteristiche di una banca a carattere regionale l'ubicazione della sede e delle succursali nel territorio di una stessa regione, la localizzazione regionale della sua operatività». Sulla necessità di misurare la territorialità di un istituto creditizio non solo sull'articolazione territoriale, ma anche sulla sua operatività, R. COSTI, *Regioni e credito*, cit., 17.

¹⁰ In tema, C. MORTATI, *Limiti al potere della Regione Trentino-Alto Adige nell'ordinamento degli enti di credito*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1956, 1009; N. SAITTA, *op. cit.*, 116 ss. Con particolare riferimento alle norme di attuazione statutaria di cui al D.P.R. 26 marzo 1977, n. 234, S. MAZZARELLA, *Le norme di*

regionale di cui all'art. 2, D.P.R. 26 marzo 1977, n. 234 prescinde dalla natura regionale dell'eventuale gruppo di appartenenza, facendo leva esclusivamente sulla localizzazione regionale della sede legale del singolo istituto e sulla presenza di un numero limitato di sportelli nelle province limitrofe.

Una volta accertata l'inapplicabilità in via analogica del d. lgs n. 171/2006 alle regioni a statuto speciale, si pone pertanto il problema di stabilire se, sulla scorta della pronuncia in commento, le casse rurali trentine affiliate al nuovo Gruppo Bancario Cooperativo Cassa Centrale Banca (di cui non pare potersi revocare in dubbio il carattere ultraregionale¹¹) possano, o meno, continuare a qualificarsi come banche a carattere regionale soggette ai poteri spettanti alle autorità provinciali.

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 le conclusioni già ricavabili 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.

Rispetto ai tratti tipici del credito cooperativo, infatti, la Corte riconosce espressamente la sopravvivenza del rapporto mutualistico che intercorre tra i soci e l'istituto creditizio e, dunque, la preservazione dell'elemento personale e finalistico. Nel nuovo assetto regolatorio scolara, invece, la specificità *territoriale* della banca di credito

attuazione dello statuto del Trentino-Alto Adige in materia di ordinamento degli enti di credito regionali, in *Banca borsa tit. cred.*, 1978, I, 452 ss.

¹¹ Nonostante il particolare legale con il Trentino, non può essere revocata in dubbio la natura ultraregionale del gruppo, al quale aderiscono circa ottanta banche di credito cooperativo, casse rurali e Raiffeisenkassen sparse su tutto il territorio italiano. Non si è fatto, pertanto, ricorso alla possibilità, prevista dall'art. 37-bis, co. 1-bis, t.u. bancario, per le banche di credito cooperativo aventi sede legale nelle province autonome di Trento e di Bolzano di «costituire autonomi gruppi bancari cooperativi composti solo da banche aventi sede e operanti esclusivamente nella medesima provincia autonoma».

cooperativo¹². La motivazione della Corte sembra, così, confermare quanto già segnalato in dottrina circa la «perdita del carattere *localistico*»¹³ delle banche di credito cooperativo in ragione della loro «sostanziale *eterogestione*»¹⁴ da parte della capogruppo.

Dal ragionamento della Corte sembra pertanto trasparire il principio per cui, a prescindere dalla definizione di banca a carattere regionale fornita dai diversi statuti speciali, all'allentamento del radicamento territoriale del gruppo cooperativo non può che conseguire la contestuale perdita del carattere regionale dei singoli istituti a esso affiliati. Questi ultimi, d'altronde, si troverebbero pur sempre a seguire le linee strategiche dettate dalla capogruppo e a perseguire il «comune progetto imprenditoriale» da questa definito.

Tale conclusione – che, come abbiamo già osservato, avrebbe meritato una più approfondita motivazione da parte della Corte – ci sembra sostanzialmente in linea con la *ratio* della riforma e con la conseguente rarefazione della funzione sociale tradizionalmente riconosciuta alle banche cooperative, consistente, come noto, nella «promozione del tessuto economico dell'*area territoriale di radicamento*»¹⁵.

Né, d'altro canto, ci pare che tale esito si ponga in contrasto con il sistema delle fonti e con la natura sub-costituzionale delle norme di

¹² Sul rapporto tra scopo mutualistico e legame con il territorio cfr., in particolare, F. CAPRIGLIONE, *Per un nuovo trade off tra localismo e stabilità*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2018, 3 suppl., 5 ss. Ma si. v. anche G. OPPO, *Le banche cooperative tra riforma della cooperazione e legislazione speciale*, in *Riv. dir. civ.*, 2004, II, 753 ss., per il quale il radicamento territoriale assume «carattere strumentale rispetto al fine mutualistico».

¹³ F. CAPRIGLIONE, *La riforma delle BCC al vaglio del nuovo Governo*, in *Questa Rivista*, 2018. In tal senso, cfr. altresì S. AMOROSINO, *Le riforme delle banche cooperative tra Costituzione, regulation europea e scelte politico-legislative nazionali*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2016, 3, 252 ss.; R. SANTAGATA, «Coesione» ed autonomia nel gruppo bancario cooperativo, in *Banca borsa tit. cred.*, 2017, I, 460.

¹⁴ F. CAPRIGLIONE, *La riforma delle BCC al vaglio del nuovo Governo*, cit. Sui poteri della capogruppo, cfr. in particolare, N. MICHIELI, *La nuova direzione e coordinamento del gruppo bancario di credito cooperativo alla luce della l. 49/2016*, in *Giur. Comm.*, 2018, 453.

¹⁵ S. AMOROSINO, *Le riforme delle banche cooperative*, cit., 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.

attuazione statutaria¹⁶, come avrebbe prospettato la ricorrente. Non si tratta, invero, di riconoscere la capacità della legge ordinaria di incidere sulle attribuzioni statutarie, quanto piuttosto di ammettere che la riforma del credito cooperativo possa avere, come conseguenza riflessa ed eventuale, quella di svuotare di contenuto il contenitore costituzionale (e sub-costituzionale) delle attribuzioni regionali. Non dobbiamo dimenticare, infatti, che – sebbene si sia intrapresa una diversa strategia – rimane astrattamente possibile per gli enti cooperativi dare vita a gruppi bancari di dimensioni regionali, come del resto persuasivamente auspicato da parte della dottrina¹⁷.

Possiamo, perciò, trarre una prima non trascurabile conclusione: con l'entrata a regime della riforma del credito cooperativo deve ritenersi ormai venuta meno, per sopravvenuta inesistenza del suo oggetto, la competenza delle regioni (ordinarie, ma anche speciali) in materia di ordinamento delle banche di credito cooperativo, quanto meno nella misura in cui i gruppi bancari cooperativi assumono, come avviene attualmente, carattere ultraregionale. Farebbero eccezione, a questo punto, le sole Casse Raiffeisen dell'Alto Adige che, 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, in coerenza con quanto previsto dall'art. 113(7), del regolamento (UE) n. 575/2013.

Ma allora – viene da chiedersi – su quali altri soggetti (regionali, appunto) potranno ancora esercitarsi le prerogative regionali in materia creditizia? Non va dimenticato che le banche di credito cooperativo, in quanto eredi delle vecchie casse rurali, costituiscono l'unica forma

¹⁶ Come noto, le norme di attuazione statutaria, seppur in forma di decreto legislativo, sono comunemente qualificate come fonti subcostituzionali, subordinate alla Costituzione e agli statuti speciali, ma dotate di forza prevalente su quella delle leggi ordinarie in virtù della loro valenza integrativa del precetto statutario. Cfr. sul punto l'orientamento consolidato della C. Cost., sentt. n. 213/1998; n. 520/2000, n. 341/2001; n. 249/2005. In dottrina, cfr. recentemente M. COSULICH, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle Regioni ad autonomia speciale*, Napoli, 2017, con ampi riferimenti dottrinali e giurisprudenziali.

¹⁷ Per tutti, M. PELLEGRINI, *L'ipotesi di gruppi macroregionali e la conservazione del localismo bancario*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2018, 3 suppl., 87 ss., per la quale tale modello, oltre a trovare un riferimento espresso nell'art. 117, co. 3 Cost., appare maggiormente «idoneo a realizzare un bilanciamento equilibrato tra localismo del credito ed efficienza dell'aggregato».

giuridica, tra quelle elencate all'art. 117 co. 3 Cost., sopravvissuta all'entrata in vigore del t.u. bancario¹⁸. Analoghe considerazioni possono svolgersi per gli enti creditizi elencati nei diversi statuti delle regioni speciali.

Ne consegue che, a voler aderire alla formulazione testuale della disposizione costituzionale o degli statuti speciali, non resterebbe che registrare l'avvenuta scomparsa della competenza regionale concorrente in materia creditizia. Considerando, invece, in linea con la dottrina prevalente¹⁹, del tutto superate tali elencazioni, si tratterebbe pur sempre di verificare in concreto quanti (e quali) soggetti bancari in forma di s.p.a. o di banca popolare soddisfino ancora i requisiti della regionalità, così come previsti dal citato d. lgs n. 171/2006 e dagli statuti delle regioni ad ordinamento speciale²⁰.

Il punto meriterebbe un'indagine empirica, che tuttavia esula dallo scopo del presente lavoro; ciò che ci preme nondimeno rilevare è che la riforma del credito cooperativo – in uno con l'interpretazione fornita dalla Corte costituzionale – sembra condurre al graduale esaurimento del novero delle banche a carattere regionale e, con esso, alla prossima scomparsa delle prerogative regionali in materia di credito.

5. Le competenze regionali alla prova del diritto dell'Unione europea

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 opportuno affrontare il tema oggetto d'indagine anche alla luce degli sviluppi intervenuti a livello sovranazionale. D'altronde, è appena il caso di ricordare come sia stato il diritto europeo ad aver contribuito in modo

¹⁸ A. PISANESCHI, *op. cit.*, 26.

¹⁹ Cfr., in particolare, S. LA PORTA, *op. cit.*, 1147.

²⁰ Merita, peraltro, ricordare come, con la sent. n. 287/2016, la Corte costituzionale, dopo aver riconosciuto in astratto la possibilità che una banca popolare, anche di grandi dimensioni, soddisfi i requisiti previsti dall'art. 2, d. lgs n. 171/2006, configurandosi come banca di carattere regionale, ha affermato che la riforma delle banche popolari di cui al d.l. 24 gennaio 2015, n. 3 – tenuto conto della sua *ratio*, della finalità che persegue, del contenuto e dell'oggetto delle singole disposizioni – deve essere ricondotta alle materie riservate alla competenza esclusiva dello Stato della «tutela del risparmio», della «tutela della concorrenza» e dell'«ordinamento civile».

preponderante alla progressiva consumazione delle competenze regionali in materia di credito e risparmio²¹, e come – anche nella vicenda in esame – esso costituisca il “convitato di pietra” del ragionamento della Corte, costituendone il necessario “sottotesto”.

Basti qui ricordare come, già a seguito della prima direttiva bancaria, risultò palese lo scollamento venutosi a creare tra il mutato quadro normativo e le attribuzioni delle regioni speciali in materia di vigilanza sul credito. Come noto, queste ultime affondano le proprie radici in un contesto normativo e culturale – 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, d’altronde, 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 entra tuttavia in crisi nel momento in cui, sotto la spinta integratrice del diritto comunitario, muta l’originario orizzonte normativo (oltre che assiologico) entro cui trovavano giustificazione gli speciali poteri regionali. Si ricorderà del resto come, a fronte delle novità introdotte in sede comunitaria, la Corte costituzionale abbia prontamente riconosciuto la necessità di riconsiderare

²¹ 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 *Trattato di diritto amministrativo europeo*, pt. spec., t. II (a cura di) M.P. CHITI, G. GRECO, Milano, 2007, 991 ss.; T. GROPPI, *I rapporti tra Stato e regioni nel contesto dell’Unione europea*, in *La potestà legislativa tra Stato e Regioni* (a cura di) L. AMMANNATI, T. GROPPI, Milano, 2003, 15 ss.

²² Per tutti, M.S. GIANNINI, *Istituti di credito e servizi di interesse pubblico*, in *Moneta e credito*, 1949, 105 ss. In tema, si v. 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. estensivamente E. MONTANARO, *I sistemi creditizi regionali nel contesto del mercato unico europeo*, in *La potestà legislativa tra Stato e Regioni* (a cura di) L. AMMANNATI, T. GROPPI, cit., 175 ss. Sul nesso tra direzione politica del credito e poteri regionali, cfr. N. SAITTA, *op cit.*, *passim*.

complessivamente il quadro delle competenze regionali/provinciali in materia, rilevando come, 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 (...), 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 (C. Cost., sent. n. 224/1994).

Ai nostri fini, il riferimento normativo di diritto interno è, evidentemente, l'art. 159 del t.u. bancario, nel quale il legislatore nazionale ha compendiato i diversi limiti alle competenze amministrative delle regioni a statuto speciale²⁵. Tale disposizione – che, si rammenta, si apre con l'indicazione che «le valutazioni di vigilanza sono riservate alla Banca d'Italia» – è stata interpretata da parte di autorevole dottrina come la conferma dell'indirizzo, già affermato in relazione alla potestà legislativa, per cui l'ambito sottoposto alla competenza regionale è quello che afferisce all'*ordinamento* dei soggetti bancari, e non all'esercizio dell'*attività* bancaria, la quale rimane nell'esclusiva titolarità statale²⁶. In tale

²⁴ C. Cost., sent. n. 224/1994, poi confermata da C. Cost., n. 120/1995. A ben vedere, l'alterazione delle competenze costituzionali interne al nostro ordinamento non risulta direttamente determinata dalle direttive europee, le quali nulla dispongono in merito agli assetti organizzativi interni ai singoli Stati, quanto piuttosto dal mutamento dell'orizzonte normativo e culturale che faceva da sfondo agli speciali poteri regionali a seguito dell'intervento comunitario. In questi termini, cfr. S. BARTOLE, *op. cit.*, 562. Non ci pare, invece, cogliere nel segno l'osservazione critica di N. MARZONA, *Il riordino del sistema bancario: le Regioni a confronto con una nuova statualità*, cit., 616, per la quale la Corte avrebbe erroneamente tratto conseguenze sul riparto di competenze Stato-Regioni speciali, non già dal diritto comunitario, bensì dalla (sola) scelta del legislatore italiano di riservare la vigilanza alla Banca d'Italia. Basti qui richiamare la citata sent. n. 102/1995 in cui la C. Cost. ha statuito 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 appaiono più rispondenti al quadro della nuova disciplina comunitaria in materia di libertà di stabilimento.

²⁵ In commento, M. CONDEMI, R. IBRIDO, *sub art. 159*, in *Comm. t.u.b. Capriglione*, Padova, 2018.

²⁶ In tema, S. CASSESE, *op. cit.*, 6. In questi termini, cfr. altresì R. COSTI, *Regioni e credito*, cit., 14. Tale considerazione trae origine da C. Cost., sent. n. 58/1958, in cui, nel tentativo di circoscrivere la nozione di ordinamento dei soggetti bancari, il

prospettiva andrebbe letto anche il co. 2 del medesimo art. 159, là dove prevede che l'adozione da parte delle autorità regionali dei provvedimenti relativi alla costituzione, trasformazione, fusione, scissione e modificazioni statutarie delle banche regionali sia preceduta da un parere vincolante della Banca d'Italia.

I più recenti sviluppi normativi e alcune pronunce del giudice costituzionale ci sembrano nondimeno suggerire una diversa evoluzione. A ben vedere, nel nuovo assetto regolatorio europeo meno agevole risulta la possibilità di effettuare una distinzione tra l'ordinamento dei soggetti bancari e la loro attività. La disciplina del momento organizzativo – inteso come regolazione del soggetto, comprensiva delle «regole di organizzazione dello stesso (statuto), delle modificazioni statutarie, dello scioglimento, fusione e trasformazione dell'ente»²⁷ – acquisiva invero autonoma rilevanza nella prospettiva di un modello strutturale di vigilanza, orientato alla conformazione del mercato creditizio locale, ma tende a intrecciarsi e confondersi con la disciplina dell'attività bancaria nel momento in cui si abbandona il modello strutturale in favore di quello prudenziale, in cui – come noto – entrambi gli aspetti risultano volti, in ultima analisi, ad assicurare la sana e prudente gestione degli istituti creditizi²⁸. Lo stesso parere vincolante della Banca d'Italia, con il suo carattere sostanzialmente decisorio, rivelerebbe del resto la necessità di ricondurre i poteri regionali alle preminenti esigenze prudenziali.

Tale prospettiva emerge chiaramente nella sent. n. 287/2016, in cui la Corte costituzionale ha ritenuto che le disposizioni introdotte dal d.l. n. 3 del 2015, «innovando il modello *organizzativo* delle banche popolari per favorirne la stabilità e il rafforzamento patrimoniale, incidono sui modi di esercizio dell'*attività* bancaria e dunque, in quanto tali, devono essere ricondotte per questo profilo nell'ambito della

giudice costituzionale ha affermato che «la competenza regionale si riferisce soltanto alla istituzione e all'ordinamento degli enti e delle aziende di credito di carattere regionale, cioè al momento organizzativo di questi soggetti». In passato, sulla necessità di ricondurre la nozione di ordinamento dei soggetti bancario agli aspetti puramente organizzativi degli enti creditizi, con esclusione della disciplina delle modalità di svolgimento delle attività, C. MORTATI, *Limiti al potere della Regione Trentino-Alto Adige nell'ordinamento degli enti di credito*, cit., 1009.

²⁷ In questi termini, R. COSTI, *Regioni e credito*, cit., 14

²⁸ Sul punto, cfr. F. SARTORI, *Disciplina dell'impresa e statuto contrattuale: il criterio della «sana e prudente gestione»*, in *Banca borsa tit. cred.*, 2017, 137.

materia “tutela del risparmio”» [enfasi aggiunta].

La tendenza a ridurre la dimensione organizzativa su quella della sana e prudente gestione, del resto, ben riflette il mutato assetto degli interessi sottesi alla regolazione del credito. Si rammenta sul punto come già alla luce del t.u. bancario dovesse considerarsi del tutto recessivo l’interesse regionale alla promozione e al sostegno dello sviluppo economico locale attraverso le leve del credito. In questi termini, com’è stato persuasivamente rilevato, «caduta la peculiare disciplina del credito di un tempo, sono anche destinate a cadere le competenze speciali degli enti ad autonomia differenziata»²⁹, con conseguente espansione del potere centrale.

Più di recente poi la crisi economico-finanziaria ha messo in luce la dimensione sovranazionale dell’interesse alla sana e prudente gestione dell’impresa bancaria e, con essa, la necessità di procedere a un ulteriore accentramento a livello europeo della competenza regolamentare e di vigilanza³⁰. Il modello di vigilanza propugnato a livello europeo sembra così sottendere – e, insieme, esigere – un esercizio quanto più unitario, uniforme e centralizzato della funzione, come ben esemplificato dall’immagine del *level playing field*. Si aggiunga, infine, che su tale movimento si innesta l’ulteriore spinta del regolatore sovranazionale verso forme di consolidamento e di aggregazione dei numerosi intermediari finanziari, con l’obiettivo di aumentarne la solidità, l’efficienza e la capacità concorrenziale.

In quest’ottica va letta, del resto, anche la riforma del credito cooperativo³¹.

6. (segue)... e del Meccanismo unico di vigilanza

Entro tale cornice deve essere situato l’ulteriore “colpo” inferto dal diritto dell’Unione europea alle prerogative regionali in materia di

²⁹ Così, S. BARTOLE, *op. cit.*, 562.

³⁰ In tema, per tutti, G. LO SCHIAVO, *The Role of Financial Stability in EU Law and Policy*, The Hague, 2017. Sulla rilevanza dell’interesse alla stabilità finanziaria nell’argomentazione della C. Cost. in materia di riforma delle banche popolari (sent. n. 99/2018), G. SCIASCIA, *La Corte costituzionale sulla riforma delle “popolari”*, in *Giorn. dir. amm.*, 2018, 597.

³¹ Cfr., in questa prospettiva, il citato parere della BCE relativo alle modifiche alla riforma delle banche popolari e delle banche cooperative (CON/2018/42).

credito e risparmio. Con l'avvio dell'Unione bancaria europea e, in particolare, del Meccanismo unico di vigilanza di cui al regolamento UE n. 1024/2013 (regolamento SSM), l'assetto delle competenze è stato oggetto di una radicale riscrittura. Basti qui ricordare, rinviando alla copiosa trattazione sul punto³², come, in forza del regolamento SSM, siano stati trasferiti alla BCE numerosi compiti di vigilanza prudenziale sugli intermediari bancari della zona Euro e come, contestualmente, le autorità di vigilanza nazionali siano entrate a far parte di un sistema amministrativo complesso, al cui vertice è posta la BCE.

Tale riforma è densa di conseguenze per le attribuzioni regionali, come emerge dal d. lgs n. 223/2016, con cui il legislatore statale ha riconosciuto che le competenze delle regioni sono esercitate nei limiti derivanti dal regolamento SSM, e in armonia con esso³³. Diversamente dalle direttive bancarie di armonizzazione, d'altronde, il regolamento SSM incide direttamente sulla ripartizione delle competenze vigilatorie tra Stati e Unione e sugli assetti organizzativi interni a ciascuno Stato membro. Ne consegue che, allorché la titolarità della funzione sia espressamente sottratta agli Stati (e conferita all'Unione), dovrà ritenersi parimenti trasferita l'eventuale competenza spettante alle articolazioni territoriali interne a ciascun ordinamento nazionale.

Così, ad esempio, occorre ricordare come l'art. 4(1), lett. a) del regolamento SSM affidi in via esclusiva alla BCE la competenza a rilasciare e revocare l'autorizzazione all'esercizio dell'attività creditizia per tutti gli istituti dell'Eurozona. Ne risultano inevitabilmente travolti tutti gli analoghi poteri regionali. Per le regioni ordinarie è lo stesso legislatore statale ad aver disposto, con il citato d. lgs n. 223/2016, l'abrogazione espressa della competenza a disciplinare «l'adozione dei provvedimenti relativi all'autorizzazione all'attività bancaria» di cui all'art. 3, co. 3, lett. b) del citato d. lgs n. 171/2006.

³² La letteratura sul punto è sterminata. Ci si limita qui a rinviare ai diversi contributi contenuti nel volume 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.

³³ Il d. lgs n. 223/2016 ha, rispettivamente, introdotto l'art. 3-bis all'interno del d. lgs n. 171/2006, per le regioni a statuto ordinario, e inserito il co. 4-bis all'art. 159, t.u. bancario, per le regioni a statuto speciale.

Residuano, invece, ampi poteri autorizzatori nelle disposizioni di attuazione statutaria delle autonomie speciali. In Sicilia, ad esempio, ai sensi dell'art. 1, co. 1, lett. a) del d. lgs n. 205/2012, spetta all'Assessorato regionale di adottare, previo parere obbligatorio e vincolante della Banca d'Italia, il provvedimento di autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria; al medesimo organo spetta, in virtù del successivo art. 5, il potere di revocare l'autorizzazione, previa proposta della Banca d'Italia. Anche in Trentino-Alto Adige, l'art. 3, D.P.R. n. 234/1977 attribuisce alla competenza regionale (i.e. provinciale) il potere di adottare provvedimenti relativi alla istituzione e all'autorizzazione alla costituzione delle banche regionali; all'autorizzazione all'inizio delle operazioni; all'autorizzazione alle casse rurali e artigiane ad operare fuori dei limiti territoriali purché nell'ambito regionale; alla revoca dell'autorizzazione.

In tali casi non si può che concludere nel senso di ritenere non più operanti le norme di attuazione statutaria: 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 statutarie e di attuazione statutaria) attributive di un potere amministrativo ora rientrante nella titolarità esclusiva della BCE.

Un discorso analogo può essere svolto in relazione all'esercizio dei poteri di vigilanza sugli enti e gruppi bancari che, in quanto «soggetti significativi», risultano oggi sottoposti alla vigilanza diretta ed esclusiva della BCE. Sul punto, è interessante notare come – a prescindere dalla questione della eventuale conservazione del carattere regionale – i due gruppi bancari cooperativi nazionali (Iccrea Banca S.p.A. e Cassa Centrale Banca)³⁴, così come tutti gli enti a essi affiliati, siano oggi qualificati come soggetti significativi, risultando, per l'effetto, sottoposti alla vigilanza diretta ed esclusiva della BCE³⁵.

³⁴ Cfr., l'elenco dei soggetti vigilati, reperibile sul portale istituzionale della BCE (ultimo aggiornamento: 1° febbraio 2020).

³⁵ 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 sarebbe comunque dovuta spettare alla sola autorità sovranazionale. Ne è riprova il fatto che, in data 30 marzo 2020, la BCE ha deciso, ai

Diversamente, le autorità nazionali (e dunque, eventualmente, anche quelle regionali) conservano i propri poteri di vigilanza – seppur sempre entro i limiti stabiliti dall’art. 159, t.u. bancario – nei confronti dei “soggetti meno significativi”. 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 cooperativo³⁶.

Oltre alla questione della redistribuzione delle competenze tra i diversi livelli ordinamentali, occorre da ultimo segnalare un ulteriore profilo di interferenza tra il quadro giuridico sovranazionale e l’attuale assetto delle prerogative regionali. Abbiamo accennato al fatto che il regolamento SSM ha dato vita a un sistema amministrativo complesso, formato dalla BCE e dalle autorità nazionali competenti. Sul punto occorre nondimeno ricordare che ai sensi dell’art. 19, «nell’assolvimento dei compiti ad esse attribuiti dal presente regolamento, la BCE e le autorità nazionali competenti che operano nel quadro del [SSM] agiscono in modo indipendente». Ne consegue che, per il diritto dell’Unione, la funzione di vigilanza prudenziale sugli enti creditizi (significativi e meno significativi) deve essere esercitata da autorità amministrative che godono di uno statuto forte di indipendenza, sulla falsariga di quanto previsto per la BCE.

Siffatto vincolo organizzativo dovrebbe portare a ritenere incompatibili con il diritto dell’Unione tutte le disposizioni nazionali (ivi comprese le norme statutarie e di attuazione statutaria) che affidano compiti di vigilanza prudenziale rientranti nel raggio d’azione del SSM a soggetti pubblici aventi connotazione *lato sensu* politica, privi dei prescritti profili di indipendenza, quali – in specie – l’Assessore regionale ovvero la Giunta provinciale. Tale profilo ci pare, in conclusione, foriero di ulteriori e importanti ricadute sul piano della stessa sopravvivenza delle disposizioni statutarie in parola. Invero, volendo “prendere sul serio” il condizionamento organizzativo previsto dal regolamento SSM, si potrebbe persino giungere alla conclusione

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.

³⁶ Cfr. l’elenco dei soggetti vigilati, reperibile nel portale istituzionale della BCE (ultimo aggiornamento: 1° febbraio 2020).

che tutte le competenze regionali in materia di vigilanza prudenziale, in quanto attribuite ad autorità governative prive dei necessari requisiti di indipendenza, risulterebbero in contrasto con il diritto dell'Unione.

7. Banche regionali, competenze regionali e i limiti di sistema

La sentenza della Corte costituzionale da cui muove la presente indagine ha offerto lo spunto per procedere a una ricognizione critica di *quel che resta* delle competenze regionali in materia creditizia. Seppur non esplicitamente, la pronuncia della Corte si inserisce in quel filone giurisprudenziale che, a partire dagli anni '90 dello scorso secolo, ha progressivamente certificato lo svuotamento del *contenuto* dei diversi *contenitori* costituzionali delle attribuzioni regionali, in ragione della sopravvenuta incompatibilità con il più ampio quadro normativo nazionale e sovranazionale.

L'indagine delle residue prerogative regionali rende l'immagine di un quadro frammentario e fortemente incerto, in cui appare sempre più arduo individuare, tra le pieghe delle diverse fonti settoriali, quali siano i soggetti sui quali continuano ad esplicarsi le prerogative regionali e quali poteri di vigilanza rimangano nella disponibilità delle autorità amministrative regionali. Si è visto, infatti, come le riforme del credito cooperativo, d'un lato, e l'avvio della vigilanza unica europea, dall'altro, pur agendo su piani distinti, abbiano determinato conseguenze ampiamente convergenti in punto di compressione degli spazi di intervento del legislatore e dell'amministrazione regionale.

In particolare, abbiamo notato come tale effetto risulti dall'azione simultanea di tre principali leve, tra loro interconnesse. La prima determina lo svuotamento della categoria di banca a carattere regionale e, con esso, dell'ambito soggettivo di esercizio delle competenze regionali. La seconda produce il trasferimento di numerosi compiti di vigilanza dal livello nazionale a quello europeo, sottraendo alle regioni vasti ambiti di competenza materiale. Il terzo, infine, incide sugli assetti organizzativi interni agli Stati, imponendo l'indipendenza dal circuito politico di tutti gli uffici nazionali preposti all'esercizio della funzione prudenziale.

Nel complesso, peraltro, l'impressione che si trae dall'analisi dei singoli percorsi di influenza è quella di una complessiva "perdita di senso" della nozione di banca a carattere regionale e delle connesse

prerogative legislative e amministrative regionali. Si è notato, invero, come queste ultime trovino fondamento nel radicamento territoriale dell'ente, sotto il profilo della sua articolazione territoriale e della sua operatività. 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 nozione di banca regionale sembra oggi definitivamente destinata alla "estinzione"³⁷.

Emerge, pertanto, la necessità 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 (sovrannazionale) del credito. Lo stesso vale per la disposizione costituzionale introdotta dal "distratto"³⁸ 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»³⁹.

D'altronde, in conclusione, non si può fare a meno di rilevare come a essersi definitivamente appannato sia lo stesso interesse locale originariamente tutelato da tali disposizioni. La devoluzione di funzioni in materia creditizia alle autonomie regionali trovava invero giustificazione nella misura in cui queste ultime erano nella condizione 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 e centralizzata a livello sovranazionale la funzione di vigilanza prudenziale, più difficile appare giustificare la presenza di poteri locali sul credito.

La pronuncia della Corte, in definitiva, se letta insieme al suo sottotesto, ci induce a considerare la questione della definizione delle prerogative regionali alla luce dei "limiti di sistema" derivanti dal

³⁷ Come acutamente segnalato, all'indomani delle sentt. n. 1141 e 1147/1988 della C. Cost., da M. CLARICH, *L'ente creditizio regionale: una specie in via di estinzione?*, in *Le Regioni*, 1990, 731 ss.

³⁸ S. CASSESE, *op. cit.*, 3.

³⁹ R. COSTI, *Regioni e credito*, cit., 17.

«tessuto dell'ordinamento vigente»⁴⁰. Tra questi limiti, è principalmente l'onnivoro interesse sovranazionale, con la sua logica "de-territorializzante"⁴¹, 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 scandire le tappe dell'inesorabile esaurimento delle competenze regionali in materia bancaria.

⁴⁰ G. SILVESTRI, *Le Regioni speciali tra limiti di modello e limiti di sistema*, in *Le Regioni*, 2004, 1122.

⁴¹ Per dirla con G. DELEUZE, F. GUATTARI, *Capitalisme et Schizophrénie, L'Anti-Oedipe*, vol. I, Paris, 1972.

