Relazione

1. La legge costituzionale 18.10.2001, n. 3. recante modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione, ha operato una redistribuzione delle competenze legislative tra Stato e Regioni ordinarie.

In particolare, la legge ha riservato alla competenza esclusiva dello Stato le materie relative a “*moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari, tutela della concorrenza, sistema valutario*” (art. 117, secondo comma, lett. e, Cost.) ed ha attribuito alle Regioni ordinarie competenza legislativa concorrente sulle banche regionali, peraltro indicate con una formulazione che fa riferimento a categorie istituzionali non più contemplate nel nostro ordinamento (*casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale*) (art. 117, terzo comma, Cost.). La potestà legislativa concorrente delle Regioni deve essere esercitata nel rispetto dei principi fondamentali, la cui determinazione è riservata a legge dello Stato.

La riserva alla potestà esclusiva dello Stato della “tutela del risparmio” si pone su una linea di continuità con l’impostazione previgente. Prima della riforma, potestà legislative in materia creditizia (concorrenti o di attuazione) erano attribuite — in modo non uniforme — solamente alle Regioni ad autonomia differenziata dai rispettivi statuti speciali, approvati in vigenza della legge bancaria del 1936, abrogata a seguito dell’entrata in vigore del Testo unico bancario (d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385).

La materia dei “mercati finanziari”- pure riservata allo Stato — evoca un concetto non strettamente giuridico, di nuova introduzione nell’ordinamento costituzionale, la cui definizione presuppone un approccio multidisciplinare che coinvolge anche materie economiche ed aziendalistiche; su tali basi, gli elementi costitutivi essenziali dei “mercati finanziari” sono rappresentati da un insieme composito di fattori (attività, regole, intermediari, clienti e organismi di controllo).

La riserva di tale materia allo Stato è coerente con il quadro complessivo del riparto di competenze operato dal legislatore costituzionale. Specialmente dopo l’introduzione dell’euro, i mercati finanziari — dato l’elevato grado di armonizzazione della disciplina per effetto del diritto comunitario — costituiscono uno degli esempi più avanzati di realizzazione del cd “mercato interno europeo”.

Nell’operare la predetta riserva a favore dello Stato, il legislatore costituzionale ha tenuto presente che la specificità dei mercati finanziari richiede un costante e tempestivo adeguamento della regolamentazione, sia per far fronte alle mutevoli necessità che vengono poste dalla realtà operativa, sia per recepire le soluzioni elaborate nelle diverse sedi internazionali. Ciò presuppone ad un tempo l’unitarietà della fonte normativa e la flessibilità degli strumenti adottati.

Risponde pienamente a tali esigenze l’impostazione dei testi unici bancario e della

finanza che, delegificando gran parte della disciplina, lascia ampio spazio alla potestà normativa sub-primaria delle Autorità creditizie.

Secondo l'impostazione della riforma, l'attribuzione alle Regioni di potestà legislative sulle banche regionali assume dunque carattere di eccezione rispetto alla regola generale rappresentata dalla riserva allo Stato delle competenze inerenti il risparmio e i mercati finanziari.

2. La delega contenuta nella legge n. 131/2003, come rivisitata dalla legge 27 dicembre 2004, n. 306 (art. 4), richiede che con decreto legislativo vengano individuati a titolo di mera ricognizione: a) gli ambiti normativi non ricompresi nel decreto; b) i principi fondamentali vigenti nelle materie attribuite alla competenza legislativa concorrente (art 1, comma 4).

Sotto il profilo a), l'art. 1, comma 3, del presente provvedimento riconosce che la regolamentazione in materia di vigilanza sulle banche – come riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale – ha carattere necessariamente unitario in quanto connessa alla tutela del risparmio di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e). Tale funzione viene svolta dalla Banca d'Italia ai sensi dell'art. 159, comma 1, del d.lgs. n. 385 del 1993.

Attiene sempre al profilo sub a) la definizione di "banca regionale": in mancanza di una disposizione costituzionale immediatamente prescrittiva sul punto, l'individuazione di una nozione unitaria è essenziale ai fini della delimitazione delle competenze tra Stato e Regioni e tra Regioni diverse.

I caratteri distintivi della "banca a carattere regionale" sono da rinvenire nella sussistenza di un forte collegamento tra la banca e il territorio regionale.

In tale prospettiva, l'art. 2, comma 2, del presente decreto legislativo fissa, quali parametri per tale identificazione, l'ubicazione della sede e delle succursali nel territorio di un stessa regione - criterio ormai consolidato nell'esperienza applicativa delle Regioni a statuto speciale, che ha trovato conferma anche nella giurisprudenza della Corte Costituzionale - nonché il profilo della localizzazione regionale della operatività. Tale ultimo requisito si rende indispensabile alla luce dell'evoluzione dell'attività bancaria che vede sorgere modelli operativi diversi quali, ad esempio, le cosiddette "banche dirette" che, prive di una rete territoriale, operano attraverso canali di comunicazione telefonica o telematica o si avvalgono di reti di promotori finanziari. Al riguardo non vi è dubbio che siffatti intermediari — che operano potenzialmente su scala globale — non possono rivestire carattere regionale solo perché tutte le relative dipendenze (molto spesso, limitate alla sola sede centrale) sono situate nel territorio di una determinata regione.

La previsione di un criterio relativo alla localizzazione regionale dell'attività aziendale rappresenta, pertanto, il necessario adeguamento dell'ormai consolidato requisito relativo alla dislocazione degli sportelli per tenere conto delle nuove potenzialità operative. La valutazione circa la sussistenza in concreto di tale caratteristica deve basarsi su parametri di carattere tecnico (ad esempio crediti erogati, raccolta di depositi, risparmio gestito). Tale valutazione è attribuita alla Banca d'Italia, quale organo tecnico di vigilanza, in conformità delle deliberazioni

del CICR (art. 2, comma 3). In questo modo, è altresì possibile tenere conto delle continue evoluzioni nell'operatività degli intermediari, senza la necessità di conseguenti interventi legislativi di adeguamento.

Viene, infine, previsto che, in caso di banche appartenenti a gruppi bancari, tutte le componenti bancarie del gruppo e la capogruppo devono presentare carattere regionale; un regime giuridico differenziato tra capogruppo e singole componenti o nell'ambito di queste ultime, infatti, non risulterebbe coerente con la disciplina propria del gruppo bancario, imperniata sull'unitarietà, in capo alla capogruppo, delle funzioni di direzione e coordinamento.

Per quanto attiene al punto b), si osserva che i principi fondamentali della legislazione nazionale in materia creditizia vanno rinvenuti essenzialmente nelle norme del testo unico, recante anche disposizioni attuative di norme comunitarie. Questa disciplina afferma la natura imprenditoriale e concorrenziale dell'attività bancaria, la libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi all'interno dell'Unione europea, l'attribuzione alle autorità creditizie del compito di assicurare la sana e prudente gestione degli intermediari, la stabilità, l'efficienza e la competitività del sistema finanziario.

In tale quadro, particolare rilievo assumono le disposizioni contenute nell'art. 159 T.U. bancario che, costituendo il risultato di un processo di individuazione dei principi fondamentali della materia disciplinata dallo stesso testo unico, traccia la linea di demarcazione dell'ambito delle competenze delle Regioni a statuto speciale.

La Corte Costituzionale ha riconosciuto la legittimità di detta disposizione in relazione alle previsioni contenute negli statuti speciali, aventi rango di legge costituzionale, sulla base della considerazione che le norme degli statuti medesimi prefigurano in capo alle Regioni poteri amministrativi e normativi in larga misura non più attuabili, perché incompatibili con la nuova disciplina del credito di derivazione comunitaria (v. Corte cost., sent. n. 224 del 1994 e 102 del 1995). Le considerazioni della Corte risultano rafforzate alla luce del nuovo quadro costituzionale, che attribuisce rilievo preminente al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

Da quanto precede - e, in particolare, dalla natura di norma di principio da attribuirsi all'art. 159 del testo unico bancario - l'art. 3, comma 2, del presente provvedimento, afferma l'inderogabilità delle disposizioni in esso contenute. Queste ultime, in particolare, sanciscono che le valutazioni di vigilanza sono riservate alla Banca d'Italia (comma 1); prevedono un parere vincolante della medesima Banca d'Italia in merito ai provvedimenti di competenza delle Regioni (comma 2); dichiarano espressamente inderogabili dalla normativa regionale alcune specifiche previsioni dell'ordinamento statale (apertura di succursali; libera prestazione di servizi; finanziamenti agevolati e gestione di fondi pubblici; requisiti degli esponenti aziendali, con salvezza delle competenze regionali in materia di verifica dei requisiti stessi).

Dall'applicazione dei principi contenuti nell'art. 159 suddetto discende, per differenza, l'enucleazione degli istituti dell'ordinamento bancario che possono formare oggetto della normativa regionale; tali istituti vengono espressamente indicati nel presente provvedimento (art. 3, comma 1), e attengono:

- a) all'istituzione di un albo delle banche a carattere regionale;
- b) all'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria, alle modifiche statutarie;
- c) alle modalità di verifica dei requisiti di esperienza e onorabilità dei partecipanti al capitale e degli esponenti aziendali.

Al fine di assicurarne la coerenza con le valutazioni di vigilanza, i provvedimenti regionali in dette materie presuppongono un parere vincolante della Banca d'Italia a fini di vigilanza.

SCHEDA

CASSE DI RISPARMIO, CASSE RURALI, AZIENDE DI CREDITO A CARATTERE REGIONALE, ENTI DI CREDITO FONDIARIO E AGRARIO A CARATTERE REGIONALE.

FONTE	TESTO DELL'ARTICOLO CONTENENTE IL PRINCIPIO	OGGETTO DEL PRINCIPIO
D.lgs. 385 del 1993, art. 159, comma 1	Le valutazioni di vigilanza sono riservate alla Banca d'Italia	Vigilanza statale sull'attività bancaria
D.lgs. 385 del 1993, art. 159, comma 2	Nei casi in cui i provvedimenti previsti dagli articoli 14, 31, 36, 56 e 57 del d.lgs. 385 del 1993 sono attribuiti alla competenza delle regioni, la Banca d'Italia esprime, a fini di vigilanza, un parere vincolante.	Competenze regionali in tema di attività bancaria
D.lgs. 385 del 1993, art. 159, comma 4	Le regioni a statuto speciale, alle quali sono riconosciuti, in base alle norme di attuazione dei relativi statuti, poteri nelle materie disciplinate dalla dir. 89/646/CEE, provvedono a emanare norme di recepimento della direttiva stessa nel rispetto delle disposizioni di principio non derogabili indicate nei commi precedenti dell'art. 159.	Poteri di recepimento delle direttive comunitarie spettanti alle regioni a statuto speciale
D.lgs. 385 del 1993, art. 15	Le banche italiane possono stabilire succursali nel territorio della Repubblica e degli altri Stati comunitari. La Banca d'Italia può vietare lo stabilimento di una nuova succursale per motivi attinenti all'adeguatezza delle strutture organizzative o della situazione finanziaria, economica e patrimoniale della banca. Le banche italiane possono stabilire succursali in uno Stato extracomunitario previa autorizzazione della Banca d'Italia. Le banche comunitarie possono stabilire succursali nel territorio della Repubblica. Il primo insediamento è preceduto da una comunicazione alla Banca d'Italia da parte dell'autorità competente	Principi inderogabili in tema di succursali.

	<p>dello Stato di appartenenza; la succursale inizia l'attività decorsi due mesi dalla comunicazione. La Banca d'Italia e la CONSOB, nell'ambito delle rispettive competenze, indicano, se del caso, all'autorità competente dello Stato comunitario e alla banca le condizioni alle quali, per motivi di interesse generale, è subordinato l'esercizio dell'attività della succursale.</p> <p>Le banche extracomunitarie già operanti nel territorio della Repubblica con una succursale possono stabilire altre succursali previa autorizzazione della Banca d'Italia.</p> <p>La Banca d'Italia, nei casi in cui sia previsto l'esercizio di attività di intermediazione mobiliare, dà notizia alla CONSOB delle comunicazioni ricevute ai sensi del comma 3 c dell'apertura di succursali all'estero da parte di banche italiane.</p>	
D.lgs. n. 385 del 1993, art. 16	<p>Le banche italiane possono esercitare le attività ammesse al mutuo riconoscimento in uno Stato comunitario senza stabilirvi succursali, nel rispetto delle procedure fissate dalla Banca d'Italia.</p> <p>Le banche italiane possono operare in uno Stato extracomunitario senza stabilirvi succursali previa autorizzazione della Banca d'Italia.</p> <p>Le banche comunitarie possono esercitare le attività previste dal comma 1 nel territorio della Repubblica senza stabilirvi succursali dopo che la Banca d'Italia sia stata informata dall'autorità competente dello Stato di appartenenza.</p> <p>Le banche extracomunitarie possono operare in Italia senza stabilirvi succursali previa autorizzazione della Banca d'Italia, rilasciata sentita la CONSOB per</p>	Principi inderogabili in tema di libera prestazione dei servizi

	<p>quanto riguarda le attività di intermediazione mobiliare.</p> <p>La Banca d'Italia, nei casi in cui sia previsto l'esercizio di attività di intermediazione mobiliare, dà notizia alla CONSOB delle comunicazioni ricevute ai sensi del comma 3 e della prestazione all'estero di servizi da parte di banche italiane.</p>	
D.lgs. 385 del 1993, art. 26	<p>I soggetti che svolgono funzioni di amministrazione, direzione e controllo presso banche devono possedere i requisiti di professionalità e di onorabilità stabiliti con regolamento del Ministro del tesoro adottato, sentita la Banca d'Italia, ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400.</p> <p>Il difetto dei requisiti determina la decadenza dall'ufficio. Essa è dichiarata dal consiglio di amministrazione entro trenta giorni dalla nomina o dalla conoscenza del difetto sopravvenuto. In caso di inerzia la decadenza è pronunciata dalla Banca d'Italia.</p> <p>Il regolamento previsto dal comma 1 stabilisce le cause che comportano la sospensione temporanea dalla carica e la sua durata. La sospensione è dichiarata con le modalità indicate nel comma 2.</p>	Principi inderogabili in tema di requisiti di professionalità e di onorabilità degli esponenti aziendali
D.lgs. 385 del 1993, art. 47	<p>Tutte le banche possono erogare finanziamenti o prestare servizi previsti dalle vigenti leggi di agevolazione, purché essi siano regolati da contratto con l'amministrazione pubblica competente e rientrino tra le attività che le banche possono svolgere in via ordinaria. Ai finanziamenti si applicano integralmente le disposizioni delle leggi di agevolazione, ivi comprese quelle relative alle misure fiscali e tariffarie e ai privilegi di procedura.</p> <p>L'assegnazione e la gestione di</p>	Principi inderogabili in tema di finanziamenti agevolati e gestione di fondi pubblici.

	<p>fondi pubblici di agevolazione creditizia previsti dalle leggi vigenti e la prestazione di servizi a essi inerenti, sono disciplinate da contratti stipulati tra l'amministrazione pubblica competente e le banche da questa prescelte. I contratti indicano criteri e modalita' idonei a superare il conflitto di interessi tra la gestione dei fondi e l'attivita' svolta per proprio conto dalle banche; a tal fine possono essere istituiti organi distinti preposti all'assunzione delle deliberazioni in materia agevolativa e separate contabilita'. I contratti determinano altresì i compensi e i rimborsi spettanti alla banche.</p> <p>I contratti indicati nel comma 2 possono prevedere che la banca alla quale e' attribuita la gestione di un fondo pubblico di agevolazione e' tenuta a stipulare a sua volta contratti con altre banche per disciplinare la concessione, a valere sul fondo, di contributi relativi a finanziamenti da queste erogati. Questi ultimi contratti sono approvati dall'amministrazione pubblica competente.</p>	
<p>L. 11 del 2005, art. 16, comma 1.</p>	<p>Le regioni e le province autonome, nelle materie di propria competenza, possono dare immediata attuazione alle direttive comunitarie. Nelle materie di competenza concorrente la legge comunitaria indica i principi fondamentali non derogabili dalla legge regionale o provinciale sopravvenuta e prevalenti sulle contrarie disposizioni eventualmente già emanate dalle regioni e dalle province autonome.</p>	