

Publicazione bimestrale
Spedizione in abbonamento postale - Gruppo IV/70
Anno XXXII
N. 6 - Novembre-Dicembre 1981

RIVISTA DEI DOTTORI COMMERCIALISTI

estratto



GIUFFRÈ EDITORE - MILANO

AURELIO VALENTE
Dottore commercialista in Bari

LE ISPEZIONI DI VIGILANZA BANCARIA

SOMMARIO: 1. Finalità e limiti delle ispezioni alle istituzioni creditizie. — 2. Nuova problematica dell'attività ispettiva. — 3. Verifica in sede ispettiva dell'osservanza delle norme di legge.

LE ISPEZIONI DI VIGILANZA BANCARIA

1. *Finalità e limiti delle ispezioni alle istituzioni creditizie.*

Il termine « ispezione », che nella accezione lessicale sta a denotare l'azione rivolta ad esaminare con intenzione e cura qualche cosa, non ha un chiaro ed univoco significato nel campo specifico del diritto amministrativo, stante la mancanza di una definizione legislativa intesa ad individuarne il contenuto. Ciò legittima il dubbio che una tale espressione non indichi che una sintesi di istituti diversi l'uno dall'altro (1).

A prescindere dalla questione teorica della ricerca del fondamento giuridico della potestà ispettiva in sede amministrativa, il problema di maggior rilevanza sotto l'aspetto pratico è di stabilire esattamente, dato il silenzio legislativo, le finalità ed i limiti di tale potestà; problema questo riscontrabile anche nell'ordinamento

(1) Sul tema delle ispezioni amministrative cfr. LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, Giappichelli, 1967, pag. 44; VALENTINI S., *Le ispezioni amministrative*, Chieti, 1971, voce *Ispezione (diritto amministrativo)* a cura dello stesso Autore nell'*Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, vol. XXII, pag. 936 e ss.; BOCCHINI E., *Prime osservazioni sulle ispezioni della Consob*, in *Rassegna economica* n. 6 nov./dic. 1980, pag. 1585.

settoriale del credito che non contiene una normazione specifica dei poteri ispettivi (2).

Al pari delle altre ispezioni amministrative, quelle di vigilanza bancaria rappresentano uno dei modi di essere dell'attività di vigilanza: ne discende che non è all'ispezione, atto meramente strumentale, che bisogna riferirsi per individuare la precisa configurazione dei poteri esercitabili in tale sede, bensì alla potestà originaria, ossia all'attività di controllo nel suo complesso e, quindi, necessariamente ai principi generali posti a base della funzione di vigilanza svolta sulle aziende di credito.

La Banca d'Italia, nell'esercizio dei compiti di vigilanza bancaria, esplica funzioni tipicamente amministrative di controllo sull'andamento di ciascuna azienda di credito e sull'intero sistema creditizio, che indirizza secondo le direttive del Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio. L'obiettivo preminente perseguito dalla Banca d'Italia nell'assolvimento delle sue funzioni è di far sì che l'esercizio del credito si svolga in modo che sia assicurata la tutela del risparmio e che l'attività bancaria in genere sia indirizzata verso il conseguimento di finalità di pubblico interesse, in linea con i principi sanciti dall'art. 1 della legge bancaria, in base al quale « la raccolta del risparmio fra il pubblico sotto ogni forma e l'esercizio del credito sono funzioni di interesse pubblico », e dall'art. 47 della Costituzione, a norma del quale « la Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito ».

I compiti spettanti alla Banca d'Italia nel settore della vigilanza bancaria vengono spesso impropriamente ricondotti a forme di

(2) Nella cosiddetta *Legge bancaria* (comune espressione che designa un insieme di provvedimenti imperniato sul R.D.L. 12 marzo 1936, n. 375) è prevista semplicemente la generica possibilità per la Banca d'Italia di effettuare ispezioni alle istituzioni creditizie, senza alcuna ulteriore regolamentazione di tale facoltà. Infatti, il termine « ispezione » ricorre nella suddetta legge solo negli artt. 31 (« La Banca d'Italia... potrà inoltre disporre ispezioni... ») e 42 (« La Banca d'Italia ha facoltà di disporre... ispezioni ») con riferimento, rispettivamente, alle aziende di credito ed agli istituti esercenti il credito a medio e lungo termine. Cfr. *La legge bancaria* a cura dell'Associazione Bancaria Italiana, Editrice Bancaria, Roma, 1978, Tomo I.

totale supremazia se non addirittura a poteri di diretto intervento sulle scelte gestionali degli enti creditizi: anche in pubblicazioni o in resoconti di convegni di studio capita di imbattersi nell'erroneo convincimento che, essendo la Banca d'Italia legittimata ad effettuare ogni tipo d'intervento e di controllo sull'attività delle istituzioni creditizie, fino al punto di poterle privare di qualsiasi autonoma facoltà decisionale, incomba alla Banca stessa l'obbligo di assicurare in ogni caso il perfetto e regolare funzionamento del sistema creditizio e delle singole istituzioni e quindi di impedire il manifestarsi di dissesti bancari o di gravi difficoltà e, al limite, di irregolarità in singole operazioni compiute dagli enti controllati (3).

Poiché esula dal campo d'indagine del presente scritto l'approfondimento del concetto di controllo bancario e delle finalità delle funzioni assegnate in materia alla Banca d'Italia, appare sufficiente — ai fini dell'inquadramento del tema in esame — considerare che il sistema dei controlli sull'attività bancaria si risolve in sostanza in un procedimento conoscitivo-valutativo dell'attività stessa ed in una reazione nei casi di giudizi di non conformità alle regole (4).

(3) Cfr. intervista al Vice Direttore Generale della Banca d'Italia, Mario Sarcinelli, apparsa sul quotidiano « *La Repubblica* » dell'11 dicembre 1977: « Occorre distinguere, con ogni cura, le responsabilità di gestione da quelle di vigilanza e non lasciarsi suggestionare dall'idea che, sebbene non sia seriamente sostenibile, sembra talvolta far capolino nelle discussioni sul sistema creditizio, di un'attività di prevenzione e controllo così capillare e penetrante da consentire di riesaminare anche nel merito gli innumerevoli atti di gestione che quotidianamente vengono posti in essere nell'ambito del sistema bancario. Quand'anche fosse praticabile un controllo di questo tipo, lungi dal migliorare il risultato dell'attività di vigilanza, di fatto introdurrebbe un modello di supergestione burocratica del sistema creditizio che contrasterebbe con le linee di fondo della nostra legislazione ordinaria e speciale in materia e, prima ancora, con la lettera e lo spirito della Costituzione ».

(4) « La letteratura giuridica ha da tempo chiarito la nozione e la portata del termine controllo ravvisando in esso l'esplicazione di un'attività tendente all'esame preventivo e successivo dell'azione posta in essere da altri soggetti » CAPRIGLIONE F., *Intervento pubblico e ordinamento del credito*, Giuffrè, Milano, 1978, pag. 99. Sui caratteri peculiari del controllo bancario cfr. anche GIANNINI M. S., *Osservazioni sulla disciplina della funzione creditizia*, in *Scritti in onore di Santi Romano*, vol. II, Padova, 1940, pag. 714; ALLEGRETTI V., *Il governo della finanza pubblica*, Cedam, Padova, 1971, pag. 247; VIGNOCCHI G., *Il servizio del credito nell'ordinamento pubblicistico italiano*, Milano, 1968, pag. 52; BIBOLINI G.C., *Relazione generale al convegno « I controlli bancari »*, nell'omonimo testo edito da Jovene, Napoli, 1978,

Da ciò deriva che il complesso sistema di controlli bancari — pur comportando necessariamente un'attenuazione dell'autonomia degli enti creditizi, in linea anche con l'anzidetto principio costituzionale (art. 47) — non è diretto alla costituzione di organi aventi prerogative di gestione sostitutiva o integrativa di quella che normalmente compete agli esponenti bancari. La conduzione delle banche rimane demandata alla libera iniziativa, alle decisioni ed alla responsabilità dei rappresentanti delle singole istituzioni (5), così come si evince da un attento esame della legislazione bancaria e dalle precisazioni a suo tempo fatte in sede parlamentare a proposito della funzione di controllo bancario, che « non vuole e non deve assumere il carattere di una perturbatrice e dannosa supergestione delle aziende di credito » (6).

Se dunque l'essenza intima del controllo bancario viene fatta risiedere in un processo valutativo della gestione delle aziende di credito, è evidente che l'attività conoscitiva dell'Organo di vigilanza si pone come il presupposto indispensabile per il raggiungimento di tale risultato. All'operatività dei controlli è anteposto quindi un sistema informativo attuato mediante l'obbligo imposto agli enti creditizi di comunicare alla Banca d'Italia dati ed informazioni sugli

pag. 45; TAMBURRINO G., *I controlli sulle aziende di credito: loro funzioni e natura*, in *I controlli bancari*, op. cit., pag. 476 e, da ultimo, il volume di PATRONI GRIFFI A., *La concorrenza nel sistema bancario*, Jovene, Napoli, 1979 con l'ampia bibliografia citata a pag. 7.

(5) Cfr. CAPRIGLIONE F., *Legislazione bancaria e prospettive di riforma*, in *Banca, borsa e titoli di credito*, n. aprile/giugno 1980, pag. 250; DESARIO V., *Controlli di vigilanza e loro riflessi sull'organizzazione delle aziende di credito*, quaderno 14 dell'Associazione per lo Sviluppo degli Studi di Banca e Borsa, Milano, 1978, pag. 28; MAZZAROLI L., *L'ingerenza della Banca d'Italia nella organizzazione delle aziende di credito*, in *I controlli bancari*, op. cit., pag. 343.

(6) Relazione della Giunta generale bilancio in « Atti parlamentari, Camera dei Deputati », Documento 1137/A. Circa le finalità ed i limiti della vigilanza sul sistema creditizio sembra opportuno richiamare altresì quanto riportato nella Relazione della Banca d'Italia per l'anno 1966, pag. 384: « Sebbene la raccolta del risparmio tra il pubblico sotto ogni forma e l'esercizio del credito siano stati dichiarati dalla legge funzioni di interesse pubblico, l'attività creditizia resta pur sempre un'attività economica e non amministrativa; per la sua rilevanza, essa è sottoposta dallo Stato ad una particolare disciplina, ma le regole cui obbedisce sono quelle del mercato ».

aspetti statistici, contabili ed, in qualche caso, amministrativi della loro attività.

Sulla scorta della vasta gamma dei dati così acquisiti viene esercitato un controllo cartolare, di carattere continuativo, realizzato con l'applicazione di parametri tecnici ai dati ricevuti e diretto essenzialmente al raggiungimento delle seguenti finalità:

— verifica degli indirizzi gestionali scelti dagli enti creditizi per stabilirne la corrispondenza alle norme che regolano il settore del credito;

— esame dell'evoluzione delle singole gestioni e delle relative linee di tendenza;

— acquisizione di una visione globale del funzionamento del sistema indispensabile per l'adozione di provvedimenti di carattere generale ritenuti necessari nel campo della vigilanza bancaria, come in quello monetario e creditizio.

Quanto alle concrete modalità di attuazione, i controlli su base cartolare vengono realizzati dall'Organo di Vigilanza attraverso:

— la rilevazione, l'elaborazione e l'analisi dei dati statistici contenuti nella situazione dei conti e nelle altre segnalazioni di vigilanza periodicamente prodotte dalle aziende di credito;

— la valutazione delle richieste di autorizzazione per il compimento di determinate operazioni soggette al preventivo benessere dell'Organo di Vigilanza;

— l'esame dei bilanci annuali e della relativa documentazione illustrativa che gli enti creditizi sono tenuti ad inviare all'Organo di Vigilanza.

In considerazione degli evidenti limiti di una verifica solamente cartolare, sotto il profilo dell'attendibilità dei dati così acquisiti, la legislazione bancaria prevede la possibilità (7) della sua integrazione

(7) Come già accennato, l'art. 31 legge banc. prevede che l'autorità di vigilanza « potrà » disporre ispezioni e l'art. 42 precisa che tale « facoltà » è esercitabile anche nei confronti degli istituti di credito speciale. Tali espressioni (« potrà », « ha facoltà ») inducono giustamente ad argomentare che anche l'attività ispettiva, al pari dell'intero sistema di controlli bancari, è legislativamente inquadrata in uno « schema giuridico amministrativo la cui regola fondamentale è la discrezionalità », PATRIA L. - GIARDINO M., *L'attività di vigilanza sulle aziende di credito*, in *La banca nella odierna realtà italiana*, a cura di R. Camaiti, Ediz. EPR, Roma, 1978, pag. 460.

con il controllo diretto presso le istituzioni creditizie attuato attraverso l'attività ispettiva (artt. 31 e 42 legge banc.), la cui finalità primaria non può essere che quella di tutelare il risparmio mediante un attento apprezzamento dell'attività operativa, dello stato e della qualità degli impieghi ed in genere degli averi delle istituzioni creditizie (8).

Quale attività di controllo specifico, le ispezioni non si limitano al solo accertamento della regolarità operativa, ma sono indirizzate anche alla puntualizzazione degli aspetti tecnici dell'azienda ispezionata, mediante l'utilizzo di dati ottenuti con l'applicazione di criteri uniformi, tali da rendere possibili utili comparazioni infraziendali e interaziendali (9).

Alle stesse esigenze conoscitive dell'Organo di Vigilanza risponde anche l'obbligo imposto agli enti creditizi di trasmettere alla Banca d'Italia copia integrale dei verbali delle sedute delle assemblee dei partecipanti e dei soci (art. 37, 1° comma, legge banc.) nonché i verbali contenenti proposte, accertamenti e contestazioni del collegio sindacale e degli altri organi di sorveglianza (10).

2. Nuova problematica dell'attività ispettiva.

Nel concreto svolgimento dell'attività ispettiva la Banca d'Italia persegue lo scopo primario di sottoporre ad indagine consistenti

(8) Cfr. Relazione della Banca d'Italia per l'anno 1976, pag. 420. Proprio con riferimento alla facoltà riconosciuta all'Ispettorato (ora Banca d'Italia) di disporre ispezioni nel documento parlamentare presentato alla Camera dei Deputati per la conversione in legge del R.D.L. 12 marzo 1936, n. 375 (doc. 1137 della XXIX legislat.) fu precisato che « per quanto sia ovvio, non è superfluo ripetere ed assicurare che la vigilanza non costituisce, né deve costituire una sostituzione o sovrapposizione agli organi normali dell'amministrazione, alla cui opera e responsabilità resta affidata la gestione ». Ciò chiarisce che l'attività ispettiva non è di natura investigativa, ma risponde alla necessità di una più ampia conoscenza, da parte dell'Organo di Vigilanza, dell'attività operativa posta in essere dalle varie aziende ispezionate: cfr. TEDESCHINI F., *I controlli nel settore del credito*, in *I controlli nel settore del credito nei paesi della C.E.E.*, a cura di Anastasi A., Milano, 1977, pag. 362.

(9) Cfr. Relazione della Banca d'Italia per l'anno 1975, pag. 452.

(10) Cfr. VALENTE A., *Le responsabilità dei sindaci di banche*, in *Economia e commercio*, n. 2 del 1976, pag. 95.

settori del sistema creditizio, sia pure con i limiti (11) imposti dalla duplice necessità di assicurare accertamenti straordinari presso aziende che denotino accentuati sintomi di anomalia e di sottoporre ad ispezione gli enti mai visitati; esigenza, questa, di carattere prioritario, manifestatasi soprattutto nell'ambito degli istituti di credito speciale (12).

Per il perfezionamento e l'ammodernamento della metodologia ispettiva l'Organo di Vigilanza ha assunto diverse iniziative tra le quali va ricordata la introduzione di una organica « Guida per le ispezioni alle aziende di credito » che da diversi anni rappresenta un utile strumento per gli ispettori in quanto contiene istruzioni e suggerimenti in ordine alle modalità di esecuzione degli accertamenti, assicurando d'altra parte unicità d'indirizzo nella delicata opera di valutazione delle aziende sotto i tradizionali profili tecnici nonché sotto ogni altro aspetto rilevante ai fini di vigilanza.

Unitamente alla « Guida per le ispezioni » sono stati approntati — come utile traccia per la conduzione materiale delle indagini — schemi uniformi per l'esame in sede ispettiva delle singole voci di situazione, prospetti per evidenziare la situazione tecnica dell'ispezionata e questionari finalizzati ad indirizzare l'analisi di ogni aspetto della situazione aziendale (13). Da tempo è stata anche introdotta, e

(11) Se da un punto di vista astratto è ipotizzabile che il controllo bancario possa basarsi essenzialmente su una intensa ed approfondita attività ispettiva, in pratica ciò sarebbe possibile realizzare solo se l'autorità fosse in condizione di disporre di mezzi pressoché illimitati, soprattutto sotto il profilo delle risorse umane impiegabili nelle indagini dirette (cfr. FORESTIERI G., *Analisi di bilanci delle aziende di credito*, Giuffrè, Milano, 1977, pag. 105). Queste considerazioni valgono in specie per il nostro sistema creditizio composto da un grande numero di organismi, tra loro molto diversificati; cfr. PATRIA L. - GIARDINO M., *L'attività di vigilanza*, op. cit., pag. 461.

(12) Cfr. *Relazione della Banca d'Italia per l'anno 1973*, pag. 343; *IDEM*, anno 1979, pag. 350.

(13) Cfr. DE MATTIA R. - FINOCCHIARO A., *La Banca d'Italia e i problemi del governo della moneta*, Centro Stampa, Banca d'Italia, Roma, 1972, pag. 156. Nello stesso periodo venne introdotta una significativa modifica nella procedura prevista per la comunicazione alla azienda ispezionata delle risultanze ispettive che — attraverso l'apposita parte del rapporto denominata « costatazioni » — vengono da allora portate a conoscenza al termine degli accertamenti, in luogo della precedente più lunga procedura che comportava perdita di attualità di non poche delle osservazioni formulate in sede ispettiva. Nell'ambito delle ispezioni amministrative

via via perfezionata, una procedura per la rilevazione e la valutazione automatica (da un punto di vista tecnico) dei rischi aziendali, detta PRO.R.A., che ha fornito in sede ispettiva risultati soddisfacenti, quale ausilio tecnico per l'esame degli impieghi aziendali delle banche di maggiori dimensioni o comunque dotate di adeguati sistemi informativi (14).

In effetti, i metodi e gli strumenti tradizionali di analisi ispettiva si rivelano meno adatti con il crescere delle dimensioni delle istituzioni creditizie e con l'estensione dell'applicazione da parte di esse di procedure di elaborazione automatica dei dati (15) che

si preferisce generalmente adottare la forma scritta per la relazione di ispezione e, più in generale, per la loro esternazione in quanto — essendo le ispezioni atti di uffici e mai atti di singoli — occorre conferire loro un certo grado di documentazione. Va comunque chiarito che la relazione d'ispezione è pur sempre un atto interno d'ufficio che, in quanto tale, può esservi o non, secondo l'organizzazione interna dell'ufficio, senza alterare minimamente con ciò la natura dell'atto ispettivo compiuto. VALENTINI S., *Ispezioni*, in *Encicl. dir., op. cit.*, pag. 947.

(14) L'applicazione della procedura PRO.R.A. consente di:

- elaborare in via automatica le posizioni di rischio globale;
- unificare i criteri di compilazione delle « schede rischio »;

— corredare tali schede di un complesso di dati informativi che permettono un immediato giudizio tecnico senza dover ricorrere ad altri documenti;

— riscontrare i totali contabili dell'azienda mediante il raccordo dei dati registrati sugli archivi con le voci della situazione dei conti ». DESARIO V., *Controlli di vigilanza...*, *op. cit.*, pag. 26.

(15) Un considerevole stimolo all'introduzione nel sistema bancario di moderni programmi di elaborazione dati si è avuto con l'introduzione ed il progressivo affinamento della Centrale dei rischi e con l'attuazione della radicale riforma delle segnalazioni statistiche che le banche sono tenute ad inviare periodicamente alla Banca d'Italia. Dal 1974, infatti, tale riforma — dettata dall'esigenza di porre a disposizione sia delle autorità monetarie che delle stesse banche più perfezionati strumenti di analisi e di controllo dell'attività bancaria — ha consentito alle istituzioni creditizie dotate di adeguati centri elettronici l'invio su supporto magnetico delle nuove e dettagliate segnalazioni di vigilanza che altrimenti dovevano essere prodotte in forma cartolare. Cfr., per la Centrale dei rischi, PATRIA L., *La Centrale dei rischi italiana e i limiti tecnici delle sue informazioni*, in *Bancaria*, nn. 6 e 7 del 1971, FINOCCHIARO A., *Il sistema di centralizzazione dei rischi bancari in Italia*, in *Credito popolare*, n. 1/2, 1977, pag. 13; sulla riforma delle statistiche bancarie cfr. SARCINELLI M., *Prospettive aperte dalla matrice dei conti nella rilevazione dei costi in banca* a cura dell'Associazione per lo Sviluppo degli Studi di Banca e Borsa, giugno 1974, VALENTE A., *Aspetti pratici della normativa bancaria*, in *Il Tremisse*, Boll. Assoc. Tecnica Banche Popolari n. 5, 1975, pag. 37; DI FRESCO S.,

richiedono necessariamente, anche nella fase di controllo sia interno che esterno, la intensificazione di riscontri basati su appropriate tecniche dell'informatica (16). Negli ultimi anni una particolare tecnica statistica, rappresentata dalla analisi discriminante multivariata, è risultata disponibile per diverse applicazioni in campo bancario ed in quello specifico del controllo da parte delle autorità di vigilanza.

Quale strumento di selezione o come « segnale di allarme » di aziende di credito che potrebbero trovarsi in difficoltà, tale analisi — basata sulla elaborazione dei dati di bilancio o di situazione delle istituzioni creditizie — consente all'organo di vigilanza di concentrare il controllo e l'intervento laddove può essere più necessario per evitare il sorgere o l'aggravarsi delle difficoltà gestionali. Con l'ausilio di un simile strumento le Autorità di vigilanza possono infatti tentare di costruire un « profilo » per ciascuna banca sulla base di molti differenti indicatori o caratteristiche ed evidenziare automaticamente le aziende di credito che si discostano, in misura statisticamente significativa, dalla media del sistema di riferimento (17).

Sviluppo del controllo di gestione presso le istituzioni creditizie ed iniziative della Banca centrale nell'esercizio dell'attività di vigilanza, in *Banche e banchieri*, n. 11, 1979, pag. 787.

(16) Da tempo, in linea con tale esigenza, opera nell'ambito dell'Ispettorato un nucleo di tecnici dell'automazione (cfr. *Relazione della Banca d'Italia per l'anno 1969*, pag. 426). Più in generale tutta « l'attività di vigilanza — nei suoi momenti fondamentali di adeguamento delle condizioni operative del sistema creditizio, di autorizzazione preventiva, di controllo documentale o ispettivo — si avvale, in misura crescente, dell'automazione la quale, oltre alle informazioni statistiche desunte dalla matrice dei conti, ha investito, tra l'altro, l'archivio degli organi statuari delle istituzioni creditizie, il piano sportelli, la rilevazione delle aziende che presentano particolari aspetti gestionali », *Relazione della Banca d'Italia*, anno 1980, pag. 321.

(17) Per le applicazioni del genere avutesi negli U.S.A. cfr. REVELL J., *Rischio e solvibilità delle banche*, Edizione di Comunità, Milano, 1978, pag. 41 e ss. Con riferimento alla realtà italiana è nota una sola applicazione dell'analisi discriminativa a bilanci di aziende non bancarie (cfr. ALBERICI A., *Analisi di bilanci e previsione delle insolvenze*, ISEDI, Milano, 1975) ed un'altra recentemente pubblicata sui bilanci delle aziende di credito (cfr. FORESTIERI G., *Analisi di bilanci ...*, *op. cit.*). Per l'esame dell'esperienza fatta in passato dalla Banca d'Italia con l'applicazione di una simile procedura, detta S.A.A.A. (Selezione automatica delle aziende di credito che presentano aspetti anomali), cfr. DE MATTIA R., *L'automazio-*

Oltre che da questi fattori tecnici, l'azione ispettiva viene interessata dalle linee di tendenza e dalle proposte che frequentemente affiorano per l'attività di vigilanza nel suo complesso in rapporto alle mutazioni intervenute nel quadro di riferimento dell'attività bancaria e dell'intera economia.

Anche la proposta, formulata nell'ambito del vasto dibattito sulla patrimonializzazione delle aziende di credito, volta a fissare dei coefficienti minimi tra patrimonio e depositi è stata motivata, tra l'altro, dall'opportunità di basare l'attività ispettiva sulla valutazione complessiva dei bilanci delle banche, evitando così alla Vigilanza di dover intervenire nel merito di singoli impieghi per giudicarne la validità, quasi caso per caso, in rapporto ad un capitale troppo esiguo.

Su quest'ultimo punto è opportuno precisare che nel campo dell'erogazione del credito — rientrando nell'esclusiva competenza e responsabilità degli organi decisionali delle aziende di credito — allorché si rende necessaria un'autorizzazione dell'Organo di Vigilanza, questa, preordinata al rispetto del principio del corretto frazionamento del rischio, è sempre successiva alla decisione dell'ente creditizio di concedere il finanziamento e in ogni caso non implica un giudizio sul merito dell'iniziativa (18).

ne nelle banche, Staderini, Roma, 1971, pag. 89; DE MATTIA R. - FINOCCHIARO A., *La Banca d'Italia e i problemi del governo della moneta*, op. cit., pag. 162.

Recentemente, la Banca d'Italia ha introdotto, come valido strumento informativo dell'attività ispettiva, la procedura SARAP (Sistema automatico per la rilevazione delle aziende problematiche) che si vale di una metodologia del genere, basata appunto sulla « comparazione degli andamenti gestionali della singola azienda con diversi parametri di raffronto appositamente scelti o costruiti » cfr. FINOCCHIARO A., *Impatto dell'automazione sulle problematiche di controllo della banca centrale*, relazione al convegno su « Pianificazione aziendale e controllo di gestione nelle banche popolari » organizzato dal CEFOR a Venezia il 27-28 novembre 1980; FINOCCHIARO A., *Effetti dell'automazione sui processi operativo decisionali della Banca d'Italia*, Assoc. per lo sviluppo degli Studi di banca e borsa, Università Cattolica del S. Cuore, quaderno n. 30, 1980. Sulle finalità e limitazioni insite in tale tipo di controllo cartolare « a distanza », basato sui dati segnalati dagli stessi enti controllati, cfr. il recente intervento di DINI L., *L'attività creditizia: problemi e metodi di controllo all'incontro* sul tema « Copertura dei rischi e solvibilità nelle aziende di credito », organizzato dall'Istituto Bancario San Paolo di Torino.

(18) Cfr. GIUSSANI C.A., *La disciplina del limite di fido*, in *Bancaria*, n. 5, 1974, pag. 7 « Gli enti creditizi dispongono di ampi margini entro i quali

Sulla finalità primaria della proposta dell'introduzione di coefficienti obbligatori va riferito, per inciso, che le autorità creditizie hanno perseguito l'obiettivo del rafforzamento della base patrimoniale del sistema bancario — piuttosto che attraverso l'imposizione di tali coefficienti — mediante una serie di incentivi intesi a collegare l'ampiezza della sfera di autonomia operativa degli enti (in materia di competenza territoriale, investimenti immobiliari, partecipazioni ecc.) al loro diverso grado di patrimonializzazione, rappresentato dal rapporto « patrimonio/mezzi fiduciari ». La preferenza per un sistema siffatto, rispetto all'alternativa di introdurre rapporti patrimoniali obbligatori, deriva dalla molteplicità dei vincoli già imposti agli attivi bancari per esigenze di politica monetaria e creditizia, oltre che dalla diversa possibilità di reperimento di fondi patrimoniali da parte delle banche pubbliche nei confronti di quelle private (19).

L'attività di vigilanza bancaria ha dovuto in questi ultimi anni affrontare nuovi e preoccupanti problemi derivanti dal maggior grado di internazionalizzazione della gestione bancaria. Per effetto soprattutto della crescente integrazione finanziaria a livello internazionale e dello sviluppo dei mercati delle xenovalute, si sono aggiunti in tempi recenti, ai tradizionali rischi che la gestione bancaria deve fronteggiare nel contesto nazionale, altri specifici rischi di natura politica, economica e finanziaria inerenti alle

determinare autonomamente l'ammontare del fido concedibile a un singolo cliente. L'Organo ha sempre seguito l'orientamento di evitare, secondo la legge, una sorta di supergestione della attività creditizia e di lasciare alla diretta responsabilità degli intermediari ogni decisione sulla clientela da finanziare e sulla destinazione dei finanziamenti », *Relazione della Banca d'Italia per l'anno 1978*, pag. 324. Per la recente evoluzione del controllo preventivo sui fidi nel settore delle aziende di credito a breve termine ed in quello degli istituti di credito speciale, alla luce per questi ultimi della legge n. 23 del 1981, cfr. DINI L., *L'attività creditizia: problemi e metodi di controllo*, *op. cit.*

(19) Cfr. *Relazione della Banca d'Italia per l'anno 1978*, pag. 332. L'applicazione di indici o rapporti nel settore bancario è stata presa in considerazione nella prima direttiva C.E.E. di armonizzazione nell'ambito creditizio (12 dicembre 1977) che si limita a prevedere l'impegno da parte dei paesi membri di introdurre dei coefficienti di solvibilità e di liquidità « a titolo di osservazione »: cfr. CLEAROTTI P., *Il coordinamento dell'attività degli enti creditizi e le prospettive dell'armonizzazione delle legislazioni bancarie*, in *Rivista bancaria*, Minerva Bancaria, n. 3/4, 1978, pag. 151.

operazioni di raccolta ed impiego di fondi esteri ed a quelle del mercato dell'eurodollaro in particolare.

In relazione all'accentuarsi di detti rischi per la diffusa instabilità dei cambi e la persistente inflazione e tenuto conto delle maggiori probabilità che le difficoltà di uno o più intermediari creditizi di un paese comportino gravi ripercussioni anche in sistemi bancari esteri, l'azione delle autorità creditizie si è sviluppata anche sul piano della collaborazione internazionale, attraverso lo scambio di informazioni tra gli organi di vigilanza, nell'intento di individuare tempestivamente situazioni potenzialmente pericolose e di rendere più omogenei i metodi ed i criteri di controllo applicati nei diversi paesi (20).

3. *Verifica in sede ispettiva dell'osservanza delle norme di legge.*

Sulla base delle informazioni e dei dati acquisiti sia con l'esame cartolare che in sede ispettiva e delle conseguenti valutazioni operate vengono gestiti i vari poteri di intervento previsti dall'ordinamento creditizio che conviene richiamare brevemente onde chiarire i limiti propri dell'attività ispettiva.

La reazione all'esito negativo della valutazioni effettuate può concretizzarsi — a seconda della natura e della gravità delle irregolarità riscontrate — in una serie di provvedimenti espressamente previsti dalla legge bancaria, da quelli sostitutivi (come la convocazione dell'assemblea dei soci e del Consiglio d'amministrazione, l'ordine di esperire procedure esecutive contro i debitori morosi, la fissazione di modalità per l'eliminazione e la sistemazione degli immobilizzi; cfr. art. 35 legge banc.), a quelli sanzionatori (relativi ad inosservanze della normativa della legge bancaria e delle istruzioni applicative, come desumibile dagli artt. 87 e 88 della

(20) Cfr. *Relazione* della Banca d'Italia per l'anno 1980, p. 346: « L'attività del Comitato per la regolazione e la vigilanza bancaria presso la BRI ha ricevuto nuovo impulso dalle prese di posizione dei Governatori delle banche centrali del Gruppo dei Dieci e della Svizzera, i quali, tra l'altro, hanno riaffermato l'importanza dell'azione di vigilanza sull'attività internazionale delle banche ».

predetta legge), a quelli disciplinari (attivabili, ai sensi dell'art. 91 legge banc., allorchando tali inosservanze derivano da gravi manchevolezze dei direttori e funzionari), per giungere infine a quei provvedimenti di maggior rigore o anche di tipo estintivo posti in essere rispettivamente per attivare la procedura di amministrazione straordinaria (art. 57 e ss. legge banc.) o, nei casi di estrema gravità, la messa in liquidazione coatta dell'istituzione creditizia (art. 67 e ss. legge banc.). Questo breve richiamo alle diverse fattispecie, per le quali sono previsti interventi e sanzioni di varia natura, fornisce un'idea della complessità e della vastità delle indagini da effettuare in sede ispettiva, le cui risultanze devono poi essere valutate per l'attivazione degli interventi del genere di quelli prima accennati.

Dell'ampia serie di indagini da svolgere in sede ispettiva, quella della verifica della osservanza delle norme di legge da parte delle istituzioni creditizie si presenta particolarmente delicata in quanto il definitivo accertamento delle irregolarità perseguibili penalmente (21) compete ad altro organo, ossia alla magistratura. Sotto questo aspetto assume rilevanza il problema di stabilire esattamente i rapporti della Banca d'Italia con l'autorità giudiziaria e di individuare la precisa delimitazione del campo d'indagine assegnato all'Organo di Vigilanza in tale specifico settore.

(21) Nel titolo VIII, « disposizioni penali », della legge bancaria è compreso l'art. 92 che richiama le norme penali della legge 4 giugno 1931, n. 660 (attualmente trasfusa nel titolo XI del libro V del codice civile), rendendole applicabili anche ai dirigenti, commissari liquidatori, membri degli organi di sorveglianza delle aziende di credito elencate nell'art. 5 legge banc. e degli istituti ed enti indicati nell'art. 41 legge banc., benché non costituiti in forma societaria. Tra le fattispecie delittuose così richiamate vanno menzionate quelle di cui agli artt. 2621 (false comunicazioni sociali ed illegale ripartizione degli utili) e 2622 c.c. (divulgazione di notizie sociali riservate), quest'ultima riportata espressamente nell'art. 94 legge banc. che la rende applicabile pure alle diverse figure di commissari (provvisorio, straordinario e liquidatore) previsti dal titolo VII della legge banc. nonché ai funzionari ed impiegati della Banca d'Italia. L'art. 93 della ripetuta legge prevede inoltre l'applicazione delle pene di cui all'art. 2624 c.c. (prestiti e garanzie della società) per la violazione delle norme di cui agli artt. 38 e 65 legge banc. concernenti l'assunzione da parte degli esponenti bancari di obbligazioni con gli enti che amministrano, dirigono o sorvegliano. Per le diverse fattispecie penali in materia bancaria cfr. ROMANO M., *Introduzione allo studio del diritto penale bancario*, in *Giurisprudenza commerciale*, Giuffrè, Milano, nov/dic., 1979, pag. 858 e la bibliografia ivi citata nella nota (1).

Alla luce delle note vicende giudiziarie che nel 1979 hanno interessato il vertice della Banca d'Italia nell'ultima relazione annuale presentata dal Governatore Baffi è stata espressa la convinzione che:

« — i poteri di supervisione bancaria sono attribuiti non per svolgere accertamenti finalizzati a individuare fattispecie delittuose o ad agevolarne la repressione, ma per acquisire elementi utili a conseguire i fini pubblici propri dell'Istituto di emissione nella costante intesa con le autorità di governo; »

« — l'ordinamento giuridico non ha previsto né può prevedere che l'Organo di Vigilanza bancaria venga a costituire un corpo speciale di polizia, dotato di un potere di autodeterminazione nelle indagini da compiere; »

« — alle banche non deve essere inflitto un trattamento discriminatorio rispetto alle altre imprese nei confronti delle quali è inibito l'esercizio di un potere inquisitorio che non faccia capo al giudice penale »(22).

Sotto il profilo della verifica dell'osservanza delle norme di legge non dovrebbe sussistere alcun dubbio sui limiti connaturati ad ogni attività ispettiva in campo amministrativo, che deve riguardare solo ed esclusivamente il complesso delle norme che regolano la *specificata attività* svolta dall'organismo sottoposto a verifica e non tutte le norme dell'ordinamento giuridico alle quali l'ente ispezionato, al pari di ogni persona giuridica, è soggetta (23).

Questo principio di carattere generale dell'attività ispettiva in sede amministrativa vale pure per la disciplina dell'attività creditizia (24), anche se in questa non appare agevole individuare

(22) *Relazione* della Banca d'Italia, per l'anno 1978, pag. 388.

(23) Cfr. VALENTINI S., *Le ispezioni*, in *Encicl. dir., op. cit.*, pag. 946.

(24) « L'attività di controllo è tendenzialmente atipica, nel senso che non esistono canoni specifici di riferimento obiettivo che la delimitano; limiti derivano, invece, dai poteri che competono a chi effettua l'ispezione, in relazione ai compiti istituzionali attribuiti all'ente o all'organo cui è affidato il controllo », TEDESCHINI F., *I controlli nel settore del credito, op. cit.*, pag. 365. Tale principio deriva da quello più generale della « competenza », nell'ambito dell'organizzazione pubblica, che viene definita al tempo stesso:

« — criterio di organizzazione in base al quale vengono ripartite finalità, poteri, doveri, strumenti di azione e responsabilità tra le organizzazioni pubbliche;

tale limite di demarcazione, a causa della vastità e delle diverse modalità di emanazione della normativa (da taluni definita come ordinamento speciale) e delle interconnessioni e dei richiami contenuti in tale ordinamento a norme di diritto comune, ed in particolare a quelle del diritto societario.

È comunque evidente che l'eventuale finalizzazione dell'indagine ispettiva alla ricerca di fattispecie delittuose, oltre ad essere in contrasto con il fondamentale principio di rilevanza costituzionale (art. 97) della limitazione dell'esercizio dell'attività amministrativa ai soli fini assegnati a tale azione, sarebbe di fatto irrealizzabile stante l'impossibilità pratica da parte delle autorità creditizie di effettuare un simile accertamento sulla notevole massa di operazioni bancarie.

A parte queste considerazioni d'ordine giuridico e pratico, una finalità simile verrebbe a burocratizzare l'intera attività di vigilanza ed in particolare i rapporti tra le istituzioni creditizie e l'Organo di Vigilanza, ostacolando tra l'altro il raggiungimento degli scopi che le visite presso le banche si prefiggono anche sotto forma di trasmissione di suggerimenti ed innovazioni nonché di scambio di esperienze, in linea con l'importante funzione di carattere consultivo pure assegnata all'Organo di Vigilanza bancaria (25) e realizzabile unicamente sulla base di una leale collaborazione con il sistema bancario, sorretta da un clima di fiducia reciproca circa l'effettiva natura delle rispettive funzioni.

La finalità d'interesse pubblico di una corretta gestione degli enti creditizi, anche per quanto attiene al rispetto delle norme di legge, viene comunque perseguita dalle autorità di vigilanza con

— e misura e limite di ciascun organo e ente » (Sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, 24 giugno 1976, n. 983 citata da GUARINO G., *L'organizzazione pubblica*, Giuffrè, Milano, 1977, pag. 43).

(25) « L'Ispettorato (ora Banca d'Italia) non deve burocratizzarsi e non deve, a sua volta, burocratizzare la funzione creditizia. La snellezza dei suoi organi assicurerà la necessaria rapidità di funzionamento e l'Ispettorato, nell'esercizio delle funzioni che gli vengono attribuite, dovrà considerarsi soprattutto come un organo consultivo alla cui sensibilità, come alla tempestività della sua azione, è in grandissima parte affidata la realizzazione dei benefici effetti che la legge si propone di conseguire », *Relazione Giunta generale del Bilancio sul disegno di legge per la conversione in legge del R.D.L. 12 marzo 1936, n. 375, Doc. n. 1137/A, legislatura XXIX.*

interventi normativi nei settori di competenza o sotto forma di raccomandazioni ed inviti rivolti agli esponenti bancari, al fine di creare le condizioni tali da assicurare un regolare svolgimento dell'attività creditizia attraverso una precisa regolamentazione statutaria, una adeguata organizzazione interna ed un efficace sistema di controlli aziendali (26).

L'ampiezza dei poteri attribuiti dall'art. 31 della legge banc. agli ispettori di vigilanza, di chiedere alle aziende di credito (27) la « esibizione di tutti i documenti e gli atti che essi riterranno opportuni per l'esercizio delle loro funzioni », non può ritenersi motivata dal conferimento agli ispettori dell'incarico di svolgere accertamenti finalizzati ad individuare fattispecie delittuose, ma trova la sua legittimazione nella « necessità di integrare e verificare i dati segnalati dalle aziende nelle situazioni periodiche dei conti e dei bilanci, al fine di evitare che tali dati possano essere alterati o nascondano, nelle loro pieghe, situazioni diverse da quelle che formalmente rappresentano » (28).

(26) Sulla base dei risultati di un'indagine sui controlli interni promossa dalla Banca d'Italia su un campione di aziende di credito sono state indirizzate a tutte le banche raccomandazioni per realizzare un potenziamento degli « ispettorati interni » e prevedere collegamenti tali da permettere agli organi amministrativi e sindacali di conoscere l'esito delle verifiche ispettive interne: cfr. *Relazione della Banca d'Italia per l'anno 1978*, pag. 342; DE ROBBIO C., *Le funzioni ispettive nelle banche italiane oggi, Associazione per lo sviluppo degli studi di banca e borsa*, Università Cattolica del S. Cuore, quaderno del maggio 1980.

(27) Le ispezioni possono riguardare l'intera attività (ispezioni generali), alcuni comportamenti (accertamenti parziali) o, infine, singoli aspetti dell'attività delle aziende di credito (accertamenti particolari). Verifiche possono essere effettuate anche presso singole filiali delle istituzioni creditizie, tanto che le vigenti istruzioni di vigilanza prevedono che le aziende di credito sono tenute ad impartire a tutti i dipendenti uffici sia della sede centrale che delle filiali necessarie istruzioni affinché, particolarmente nel caso di accertamenti da effettuarsi a singoli stabilimenti, i preposti a quest'ultimi non frappongano remore all'immediato inizio del sopralluogo subordinandolo ad istruzioni delle proprie direzioni generali, ma prestino invece tutta la necessaria collaborazione, fornendo tutti i dati e documenti richiesti. Cfr. *La legge bancaria, A.B.I., op. cit.*, pag. 334. Le stesse disposizioni valgono per gli istituti speciali di credito e gli istituti centrali di categoria.

(28) GIANNINI M.S., *Istituti di credito e servizi d'interesse pubblico*, in *Moneta e credito*, 1949, pag. 111. Per quanto riguarda le aziende di credito individuali (attualmente due come risulta dall'Annuario delle aziende di credito a cura

Il carattere non inquisitorio dell'azione ispettiva (29) è comprovato anche dalla qualifica che gli ispettori della Banca d'Italia rivestono nell'esercizio delle loro funzioni: essi infatti non sono ufficiali di polizia giudiziaria (veste questa attribuibile esclusivamente dalla legge, come stabilito dall'art. 221 c.p.p.) ma sono qualificati espressamente dall'art. 10 della legge bancaria come pubblici ufficiali che — a differenza dei primi — non sono obbligati « a prendere notizia di reati, anche di propria iniziativa » (art. 219 c.p.p.), ossia non sono tenuti ad effettuare una ricerca di fatti finalizzata alla tutela di interessi penali (30).

I pubblici ufficiali devono comunque osservare il principio che allorquando rilevano, nello svolgimento delle loro funzioni istituzionali, l'esistenza di fatti che per sè costituiscono reati, hanno anch'essi l'obbligo di rapporto (art. 2 c.p.p.). Tale obbligo viene adempiuto da

dell'A.B.I., anno 1980), l'art. 31, 3° comma, della legge banc. prevede che le ispezioni possono estendersi anche alle attività del titolare estranee all'esercizio dell'azienda bancaria, pure se amministrativamente distinte.

(29) Anche in altri ordinamenti bancari le ispezioni di vigilanza hanno le stesse caratteristiche e presentano le medesime limitazioni del campo d'indagine. Per esempio, nell'ordinamento francese « elles sont destinées à vérifier l'exactitude des informations transmises par l'établissement qui constituent la base du contrôle. Les inspecteurs relèvent les erreurs volontaires ou involontaires de la comptabilité et s'assurent que la réglementation professionnelle est respectée. Là s'arrête leur mission. Ils n'ont aucune compétence pour constater les infractions relevant d'autres domaines du droit, par exemple les infractions fiscales. Ils ne sont pas davantage chargés de constater les délits pénaux tels que les vols, escroqueries, abus de confiance, infractions à la législation des sociétés commerciales... Ceux-ci toutefois constituent souvent en même temps des irrégularités de gestion et à ce titre appartiennent à la compétence de la Commission de contrôle qui doit y mettre fin ». STOUFFLET J., *Le contrôle du secteur bancaire*, in *I controlli nel settore creditizio...*, op. cit., pag. 156.

(30) Un'ordinanza emanata dalla Sezione istruttoria della Corte d'Appello di Roma il 6 novembre 1979, nel dare un apprezzabile contributo alla ricerca di una chiara definizione dei rapporti tra l'Organo di vigilanza bancaria e l'Autorità giudiziaria, ha confermato che il nostro ordinamento non prevede a carico del pubblico ufficiale un generico obbligo di collaborazione con l'Autorità giudiziaria per la repressione dei reati (cfr. *Relazione della Banca d'Italia per l'anno 1979*, pag. 352). In questa linea la posizione della Banca d'Italia rispetto a richieste di ispezioni avanzate dall'Autorità giudiziaria è di precisare che « i poteri di natura amministrativa attribuiti alla Banca d'Italia possono essere esclusivamente esercitati per il perseguimento della finalità di vigilanza creditizia », cfr. *Relazione della Banca d'Italia per l'anno 1980*, pag. 343.

parte degli ispettori della Banca d'Italia con l'esclusivo riferimento al Governatore, per quanto concerne le fattispecie rientranti nella legislazione bancaria (art. 10 legge banc.), o con l'inoltro diretto del rapporto all'autorità giudiziaria per quelle di natura valutaria, così come previsto dalla nuova normativa regolante tale materia (31).

Con queste osservazioni si è inteso puntualizzare l'importanza dell'attività ispettiva in quanto è proprio attraverso le visite dirette presso le istituzioni creditizie che la Banca d'Italia acquisisce una notevole massa di dati e notizie, sulla quale soprattutto si innesta la complessa e ben nota problematica del segreto d'ufficio e dei « poteri dell'Organo di Vigilanza nei suoi rapporti con l'Autorità giudiziaria » (32).

Da tempo l'Organo di Vigilanza, data l'intrinseca delicatezza della materia relativa all'accertamento di fatti che presentano profili di irregolarità penalmente sanzionabili, ha predisposto un'apposita

(31) Art. 3 della legge 30 aprile 1976, n. 159. Tra i diversi problemi interpretativi della nuova disciplina delle infrazioni penali in campo valutario ha assunto notevole rilevanza, anche sul piano pratico, quello della esatta individuazione dei poteri di indagine presso le aziende di credito spettanti in materia valutaria al Nucleo speciale di polizia della Guardia di Finanza, istituito ai sensi dell'art. 5 della predetta legge: cfr. CRESPI A., *I poteri ispettivi della polizia valutaria presso le aziende di credito*, in *Rivista delle società*, gen/feb. 1978, pag. 160; GUARINO G., *La nuova disciplina valutaria e le aziende di credito*, in *Bancaria*, maggio 1978, pag. 476; VASSALLI G., *Poteri della Polizia valutaria nel settore creditizio e responsabilità dei funzionari di banca in materia valutaria*, in *Bancaria*, giugno 1978, pag. 587; BATTINI F., *Il nucleo di polizia valutaria e le banche: un rapporto difficile*, in *Il tremisse, Bollettino dell'Assoc. Tecnica Banche Popolari*, giugno 1979, pag. 17. Circa i poteri di intervento presso le banche degli organi abilitati agli accertamenti valutari cfr. CAPRIGLIONE F., *L'illecito amministrativo valutario* nel volume *Il sistema valutario italiano* a cura dello stesso autore e di Mezzacapo Vincenzo, Milano, Giuffrè, 1981, pag. 916.

(32) Cfr. *Relazione* della Banca d'Italia per l'anno 1978, pag. 386. Per l'ampio dibattito sorto sull'effettiva portata dell'art. 10 della legge banc., cfr. gli « Atti » del convegno su « Il segreto bancario fra miti e realtà » organizzato a Pontremoli nel giugno 1979 dal Centro Lunigianense di studi giuridici, del quale è stata pubblicata una sintesi a cura di BATTINI F., *Nuovi spunti in tema di segreto bancario: qualche riflessione a margine di un recente convegno*, in *Il Tremisse, Boll. Assoc. Tecnica Banche Popolari Italiane*, n. 10, 1979, pag. 27. Da ultimo lo specifico scritto di BRICOLA F., *L'art. 10 della legge bancaria*, in *Giurisprudenza commerciale*, n. sett/ott. 1980, pag. 741 e la bibliografia nello stesso citata.

struttura interna, detta « Commissione consultiva » (33), incaricata di procedere alla valutazione collegiale delle informazioni, raccolte nell'azione di sorveglianza, aventi profili di rilevanza penale o sanzionatoria (34).

I riferimenti esaminati, le conclusioni raggiunte e le motivazioni che le hanno originate vengono formalizzati in un verbale che, corredato del parere espresso dalla Consulenza legale della Banca d'Italia, viene sottoposto all'esame del Governatore. Proprio con riferimento a questa fase conclusiva dell'*iter* procedurale di valutazione delle notizie sugli enti creditizi — tutelate, come noto, « dal segreto d'ufficio anche nei confronti delle pubbliche amministrazioni » (art. 10 legge banc.) (35) — è stato chiesto

(33) Tale commissione è composta dai Capi servizi e dal Direttore centrale della vigilanza che la presiede ed è assistita da un rappresentante della Consulenza legale della Banca.

(34) « Conscia delle proprie responsabilità verso il sistema bancario e il pubblico dei risparmiatori per l'ordinato funzionamento dei mercati dei fondi, la Banca evita con ogni scrupolo di presentare rapporti non ancorati a precisi elementi di fatto ed a tal fine ha stabilito fin dal 1971 una procedura in base alla quale le circostanze sospette di rilevanza penale vengono attentamente vagliate e riscontrate, il che è di giovamento anche per la magistratura che non viene sovraccaricata di notizie che ad un più approfondito esame possono rivelarsi inesatte (BAFFI P., *Banca d'Italia, A via Nazionale le cose stanno così*, in *L'Espresso*, n. 34 del 27 agosto 1978, pag. 83). Per alcuni dati riepilogativi degli esiti delle valutazioni delle risultanze ispettive effettuate sotto i diversi profili cfr. *Relazioni* della Banca d'Italia per l'anno 1978, pag. 345, anno 1979, pag. 351, anno 1980, pag. 343.

(35) Una deroga all'art. 10 legge banc., rappresentata dalla inopponibilità del segreto d'ufficio da parte della Banca d'Italia è richiesta di notizie formulate dalla Consob, è stata introdotta dal D.P.R. 31 marzo 1975, n. 138 emanato in attuazione della delega contenuta nell'art. 2, lett. c) e d) della legge 7 giugno 1974, n. 216, concernente, fra l'altro, il coordinamento dei controlli sulle istituzioni creditizie di spettanza della Consob con quelli previsti dalla legislazione vigente ed in particolare dalle disposizioni per la difesa del risparmio e l'esercizio della funzione creditizia.

Il coordinamento attuato dal legislatore delegato può così schematizzarsi:

materia	la Consob...	la Banca d'Italia...
Ispezioni:	— ha l'obbligo di informare la B.I. delle ispezioni che effettua direttamente	— ha facoltà di far partecipare alle operazioni relative un proprio funzionario.
	— può richiedere alla B.I. di effettuare in sua vece	— ha facoltà di non accettare l'incarico.

espressamente nella relazione della Banca d'Italia per l'anno 1978 l'eliminazione della « incertezza paralizzante » sulla effettiva portata dei poteri conferiti in materia al Governatore (36).

Richiesta dati e notizie:	— può richiedere alla B.I. la comunicazione di dati e notizie nonché la trasmissione di atti e documenti dei quali la B.I. sia venuta in possesso nell'esercizio della sua attività	— non può opporre il segreto d'ufficio ma deve prestare ogni collaborazione.
Segnalazione di irregolarità:	— comunica alla B.I. ogni irregolarità comunque riscontrata nell'esercizio delle funzioni di propria competenza che richieda l'intervento della B.I.	— è tenuta a dare immediata comunicazione alla Consob delle irregolarità che richiedano l'intervento della Consob, riscontrate nell'esercizio delle funzioni di propria competenza.

Per un esame dei poteri della Consob, con particolare riferimento all'attività delle istituzioni creditizie, cfr. DESIDERIO, *Note sulla Consob*, in *Banca borsa e titoli di credito*, 1975, pag. 164; RIOLO F., *Le banche di fronte alla nuova normativa (la legge n. 216/74 e i decreti delegati)*, in *I controlli bancari, op. cit.*, pag. 61. Per le finalità ed i limiti dei poteri spettivi della Consob cfr. BOCCHINI E., *Prime osservazioni, op. cit.*, pag. 1585.

(36) *Relazione della Banca d'Italia per l'anno 1978*, pag. 389.