

# Titolo I AUTORITÀ CREDITIZIE

## Articolo 2

### Comitato interministeriale per il credito e il risparmio

---

1. Il Comitato interministeriale per il credito e il risparmio ha l'alta vigilanza in materia di credito e di tutela del risparmio. Esso delibera nelle materie attribuite alla sua competenza dal presente decreto legislativo o da altre leggi. Il CICR è composto dal Ministro dell'economia e delle finanze, che lo presiede, dal Ministro del commercio internazionale, dal Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, dal Ministro dello sviluppo economico, dal Ministro delle infrastrutture, dal Ministro dei trasporti e dal Ministro per le politiche comunitarie. Alle sedute partecipa il Governatore della Banca d'Italia.

2. Il Presidente può invitare altri Ministri a intervenire a singole riunioni a fini consultivi. Agli stessi fini il Presidente può invitare i Presidenti delle altre Autorità competenti a prendere parte a singole riunioni in cui vengano trattati argomenti, attinenti a materie loro attribuite dalla legge, connessi a profili di stabilità complessiva, trasparenza ed efficienza del sistema finanziario.

3. Il CICR è validamente costituito con la presenza della maggioranza dei suoi membri e delibera con il voto favorevole della maggioranza dei presenti.

4. Il direttore generale del tesoro svolge funzioni di segretario. Il CICR determina le norme concernenti la propria organizzazione e il proprio funzionamento. Per l'esercizio delle proprie funzioni il CICR si avvale della Banca d'Italia.

---

### Commento di Amedeo Valzer\*

**Sommario:** 1. Le “autorità creditizie” fra continuità e mutamenti. Il ruolo del CICR. – 2. La composizione. – 3. L'organizzazione e le regole di funzionamento. – 4. Gli atti.

**1.** – La norma in epigrafe apre il titolo I del t.u.l.b. Viene così collocata in primo piano la disciplina delle “Autorità creditizie”, riconfermando la centralità dell'apparato di controllo nella disciplina speciale del credito, secondo tratto presente fin dalle origini nella legislazione

---

\* Il presente commento, a cura di Amedeo Valzer, aggiorna il commento di Antonella Antonucci, contenuto nella prima edizione della presente Opera.

di settore, costituzionalmente legittimato dall'art. 47 Cost.<sup>1</sup>, caratterizzato nel t.u.l.b. da una marcata delegificazione dei poteri<sup>2</sup> attribuiti alle "autorità creditizie"<sup>3</sup>.

Come è noto, con l'introduzione del t.u.l.b., l'apparato di controllo era rimasto organizzato – nonostante i diversi disegni legislativi di modifica degli assetti di vigilanza del mercato finanziario che erano stati prospettati nel corso del tempo<sup>4</sup> – secondo l'impostazione di vigilanza per soggetti<sup>5</sup> e aveva formalmente mantenuto l'architettura formale delineata dalla legislazione precedente<sup>6</sup>, articolandosi in tre distinti organi: Comitato Interministeriale per il Credito ed il Risparmio (CICR), Ministro del tesoro (poi, dell'economia e delle finanze<sup>7</sup>), Banca d'Italia.

La permanenza della medesima architettura formale era stata comunque accompagnata da una profonda modifica sostanziale del reciproco "peso specifico" dei diversi organi<sup>8</sup>, dovuta

---

<sup>1</sup> Accanto al generale problema di costituzionalità dei comitati interministeriali alla luce dell'art. 92 Cost., si è posta specifica questione per il CICR anche in rapporto all'art. 47, concludendosi per la "costituzionalizzazione" dell'assetto legislativo all'epoca vigente. Sul punto, SANGIORGIO, *Art. 1 d.l.g.c.p.s. 17.7.1947, n. 691*, in *Codice commentato della banca*, a cura di Capriglione, Mezzacapo, Milano, 1990, 2, 1241 ss., ove anche riferimenti.

<sup>2</sup> MINERVINI, *Il vino vecchio negli otri nuovi*, in RISPOLI FARINA (a cura di), *La nuova legge bancaria*, Napoli, 1995, 3 ss. e in *Giur. comm.*, 1994, I, 965 ss.

<sup>3</sup> Si è sottolineato che la formula evoca un campo d'azione più limitato di quello che il t.u.l.b. disegna, in particolare con riferimento alla disciplina generale della raccolta di risparmio fra il pubblico (art. 11 t.u.l.b.): cfr. PORZIO, *Le imprese bancarie*, in *Trattato di diritto commerciale*, diretto da Buonocore, sez. III, 1, Torino, 2007, 74.

<sup>4</sup> Una vigorosa carrellata in BELLI, *Artt. 20-22*, in *La tutela del risparmio. Commentario della legge 28 dicembre 2005, n. 262 e del d.lgs. 29 dicembre 2006, n. 303*, a cura di Nigro, Santoro, Torino, 2007, 417 ss., ove anche riferimenti.

<sup>5</sup> La tendenza verso il diverso modello di vigilanza per finalità era già stato evidenziato da CAPOLINO, *Le autorità*, in GALANTI (a cura di), *Diritto delle banche e degli intermediari finanziari*, Padova, 2008, 167 ss. Il modello di vigilanza ripartita per settore di intermediazione – posto in discussione nel nostro ordinamento con prevalente riferimento al settore finanziario (cfr. già ANTONUCCI, *Art. 5 tuf*, in IRACE, RISPOLI FARINA (a cura di), *L'attuazione della direttiva Mifid. Decreto legislativo 17 settembre 2007, n. 164*, Torino, 2010) – ha riacquisito vitalità anche in sede comunitaria, ove la riforma dell'architettura di vigilanza avviata sull'impulso della crisi finanziaria del primo decennio di questo secolo ha portato alla creazione di tre nuove agenzie europee con competenze "microprudenziali" distinte per settore di intermediazione (EBA – ESMA – EIOPA) e di un'autorità "macroprudenziale", con compiti di prevenzione del rischio sistemico (ESRB). Dette autorità sono riunite insieme alle autorità nazionali nel SEVIF: *infra, sub art. 6*.

<sup>6</sup> In particolare, dal d.l.c.p.s. 17 luglio 1947, n. 691, che riecheggia l'organizzazione soggettiva della legge bancaria del 1936-'38, ma non la riproduce, specie quando pone alla presidenza del Comitato non più il capo del governo, ma il ministro tecnico competente ed opera la scelta di attribuire alla Banca d'Italia le funzioni di vigilanza, che non le erano state formalmente riconosciute nella legge bancaria, operando una decisa opzione in ordine ai rapporti fra poteri di politica monetaria e di vigilanza che ha segnato, con alterne vicende, l'andamento nazionale dell'esercizio dei relativi poteri fino alla scissione realizzata con la traslazione della sovranità monetaria a livello europeo. Sul punto, anche per ampi riferimenti, v. l'efficace analisi su "continuità o cesura" fra i due corpi normativi, di BELLI, *Artt. 2-3 d.l.g.c.p.s. 17.7.1947, n. 691*, in *Codice commentato della banca*, a cura di Capriglione, Mezzacapo, Milano, 1990, 1253 ss. Per un articolato esame del dibattito svoltosi nell'ambito dei lavori dell'Assemblea costituente, che si riversa sulla soluzione adottata dalla normativa in parola, v. SICLARI, *Costituzione e autorità di vigilanza bancaria*, Padova, 2007, 213 ss.

<sup>7</sup> La modifica, che naturalmente ha toccato tutte le norme relative al Ministro, è stata apportata dal d.lgs. n. 37 del 2004, il quale, pur destinato a coordinare il t.u.l.b. con la riforma societaria, ha costituito occasione per coordinarlo anche con la riforma che ha riunificato i diversi ministeri economici nel MEF (d.lgs. n. 300 del 1999).

<sup>8</sup> Il "riequilibrio" coinvolge principalmente i rapporti fra Comitato e Banca d'Italia. V. anche, *infra, sub artt. 4 e 9*. Per l'esame delle modifiche dei poteri del CICR v. PORZIO, *op. cit.*, 76 ss. nonché la pregnante analisi di DE VECCHIS, *Le autorità creditizie*, in *La nuova legge bancaria. Commentario*, a cura di Ferro-Luzzi, Castaldi, Milano, 1996, 1, 80 ss., il quale sottolinea come il t.u.l.b. abbia recepito la concreta situazione istituzionale del CICR, «quale si era venuta delineando nei 45 anni di sua attività» (84).

alla «introduzione di criteri innovativi per quanto concerne la disciplina dei poteri del Comitato, il riconoscimento di una potestà deliberativa autonoma del Ministro del Tesoro e la modifica delle modalità di esercizio della vigilanza da parte della Banca d'Italia»<sup>9</sup>. Sull'opportunità della permanenza di questa organizzazione dei soggetti si è, d'altronde, discusso non poco in dottrina. Da più parti, ad esempio, si era lamentata la sopravvivenza del CICR: si era ritenuto, da taluni, doveroso abolirlo, perché il modello di organizzazione della vigilanza sui mercati finanziari desumibile tanto dalle indicazioni comunitarie quanto dalle indicazioni emerse dalla legislazione nazionale (in particolare, in materia di mercato finanziario) era quello delle autorità amministrative indipendenti<sup>10</sup>.

La riferita linea di pensiero «trovava riscontro nelle profonde distorsioni nella gestione complessiva del risparmio che discendevano dal potere che nei fatti era divenuto essenziale per il CICR, la nomina dei banchieri pubblici, potere peraltro cancellato da un referendum nel 1993»<sup>11</sup>. Contrapposta tesi riconfermava, invece, la necessità che il t.u.l.b. ricomprendesse il CICR, non foss'altro perché si trattava di un testo di coordinamento delle leggi precedenti<sup>12</sup>, che non l'avevano abrogato. La stessa tesi, comunque, tendeva a configurare il Comitato come organo non politico, ma amministrativo<sup>13</sup>.

Si riapriva così il campo a una questione largamente opinabile e ampiamente discussa prima dell'emanazione del t.u.l.b.<sup>14</sup>, in cui i corni del dilemma hanno comunque condotto diversi interpreti a manifestare pieni dubbi sull'efficienza della scelta di apparente continuità del t.u.l.b. «Delle due l'una – è stato icasticamente scritto – se ... si qualifica il CICR come

<sup>9</sup> CAPRIGLIONE, *L'ordinamento finanziario verso la neutralità*, Padova, 1994, 101. E v. *infra*, sub art. 3.

<sup>10</sup> Evidenziava che «l'ambigua commistione di modelli istituzionali» non era dovuta ai limiti della delega di redazione del t.u.l.b., MERUSI, *Art. 2*, in *Commentario al Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, a cura di Capriglione, 1, 3<sup>a</sup> ed., Padova, 2012, 14; sul tema sono più di recente ritornati MERUSI, *IBRIDO*, *Art. 2*, in *Commentario al Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, a cura di Capriglione, 1, 4<sup>a</sup> ed., Milano, 2018, 13.

<sup>11</sup> ANTONUCCI, *Diritto delle banche*, 5<sup>a</sup> ed., Milano, 2012, 38. Poco attivo, per il resto, il Comitato, già dagli anni '60. Il modesto andamento quali-quantitativo delle delibere nel periodo 1962-1972 è puntualmente esaminato da BELLI, MAIO, *Dieci anni di attività del CICR: un tentativo di classificazione*, in VITALE (a cura di), *L'ordinamento del credito fra due crisi [1929/1973]*, Bologna, 1977, 79 ss. Nel periodo successivo la situazione è divenuta ancora più problematica: non solo «negli anni '70, la frequenza delle riunioni è notevolmente diminuita», ma «tra le questioni in ordine alle quali il Comitato non è stato sempre in grado, negli ultimi tempi, di assumere tempestivamente le determinazioni di competenza un cenno particolare meritano quelle riguardanti le nomine ai vertici delle istituzioni creditizie pubbliche», profilo che «si è rivelato di sempre più difficile soluzione in relazione presumibilmente all'accentuarsi della valenza politica che ad essa viene attribuita a seguito dell'assunzione da parte del sistema creditizio di una posizione di sempre maggiore centralità nell'ambito della struttura finanziaria del Paese». TREQUATTRINI, *Il Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio*, in *Banca impresa*, 1986, 263, il quale inoltre (256 ss.) illustra le diversificate procedure di nomina all'epoca vigenti.

<sup>12</sup> Sostenevano con vigore le contrapposte tesi i proff. Costi e Merusi intervenendo in un convegno barese svoltosi a ridosso dell'emanazione del d.l. n. 481 del 1992, di attuazione della Seconda direttiva CEE in materia bancaria, che sarebbe stato dopo poco coordinato nel t.u.l.b. MERUSI, *La redazione del Testo unico: problemi di tecnica legislativa*, in ANTONUCCI (a cura di), *Dall'attuazione della II direttiva CEE in materia bancaria al Testo unico*, Bari, 1993, 27 ss.; COSTI, *L'impresa bancaria dopo l'attuazione della Seconda Direttiva comunitaria*, *ibidem*, 51 ss. Le citate relazioni sono comparse anche in *Banca impresa*, 1993, fasc. 1.

<sup>13</sup> COSTI, *L'ordinamento bancario*, 5<sup>a</sup> ed., Bologna, 2012, 105 ss. A parere dell'A., argomento nuovo – e decisivo – offerto dal t.u.l.b. per la collocazione del CICR nell'area dell'attività di alta amministrazione – pur restando certamente politica la responsabilità dei suoi singoli componenti – era dato dal fatto che l'attività del Comitato era vincolata nei fini. Il vincolo, sia pur labile, era ed è contenuto nell'art. 5 t.u.l.b. che fissa le finalità che tutte le autorità creditizie devono perseguire nell'esercizio dei loro poteri; in questo senso, da ultimo, BRESCIA MORRA, *Il diritto delle banche. Le regole dell'attività*, Bologna, 2020, 159.

<sup>14</sup> Ampi riferimenti in COSTI, *L'ordinamento*, cit., 105, nt. 18.

organismo politico risulta d'immediata evidenza la sua distonia rispetto alla *ratio* del mercato del credito, ... viceversa ... risulta d'immediata evidenza la sua inutilità»<sup>15</sup>.

In effetti, secondo l'opinione largamente maggioritaria formatasi all'indomani dell'entrata in vigore del t.u.l.b. il CICR sarebbe stato qualificabile come organismo politico: tuttavia, la sua evidenziata "distonia" rispetto al sistema è andata progressivamente accentuandosi con il progredire dell'integrazione europea degli apparati di supervisione bancaria<sup>16</sup> e dell'omogeneizzazione delle regole di vigilanza in sede sovranazionale, che sono intervenute mediante processi rispetto ai quali il CICR non ha svolto e non svolge alcuna interlocuzione: il Comitato, d'altronde, non ha né in sede nazionale – vincolato al potere di proposta della Banca d'Italia di cui all'art. 4 t.u.l.b. – né in sede sovranazionale e internazionale – ai cui vari consessi partecipa di norma la Banca d'Italia – alcun ruolo d'indirizzo politico<sup>17</sup>. Esso ha avuto, invece, come si è efficacemente concluso in base all'analisi dei suoi poteri, il ruolo di «legittimare "politicalmente" i provvedimenti normativi dell'organo di vigilanza»<sup>18</sup>.

Coerente con tale ruolo è stata, non a caso, l'individuazione normativa della competenza del Comitato nella «alta vigilanza»<sup>19</sup>, con formula che ha reso complessa e sostanzialmente infruttuosa la ricerca di elementi caratterizzanti della fattispecie<sup>20</sup> e che, deprivata della con-

<sup>15</sup> Così BELLI, SALERNO, *Artt. 2-4*, in *Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia. Commento al d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385*, a cura di Belli, Contento, A. Patroni Griffi, Porzio, Santoro, I, Bologna, 2003, 38; nella manualistica più recente, richiama l'atipicità sistematica della «presenza ingombrante» del CICR, BRESCIA MORRA, *op. cit.*, 158.

<sup>16</sup> Diffusamente *infra*, sub art. 6.

<sup>17</sup> Non influente, nel superamento di tale ruolo, è stato lo spostamento di competenze relative alla politica monetaria in capo al sistema SEBC/BCE, che elide ogni ruolo del Comitato in una materia in cui da più parti si ravvisava l'espletamento di una funzione di indirizzo. Sul punto FENUCCI, *Il governo del credito negli atti del CICR*, Milano, 1996, 49 ss., ove anche riferimenti.

<sup>18</sup> Già MERUSI, *Art. 2*, cit., 15; per CLARICH, CAMILLI, *Artt. 2-4*, in *Testo unico bancario. Commentario*, a cura di Porzio, Belli, Losappio, Rispoli Farina, Santoro, Milano, 2010, 17 «il Cicr ha avuto più che altro lo scopo di offrire, per così dire, copertura politica e istituzionale ai poteri della Banca d'Italia rendendo forse meno problematica la sua posizione istituzionale rispetto a quella di altre autorità indipendenti»; per una diversa prospettiva, cfr. CAPRIGLIONE, *Il rapporto tra politica e tecnica. Le autorità di vertice*, in *Manuale di diritto bancario e finanziario*, a cura di Capriglione, Padova, 2015, 124, il quale osserva: «Fino ad epoca recente, la permanenza del CICR nel contesto sistemico italiano ha trova piena giustificazione nella "garanzia" di democraticità che il medesimo recava alla costruzione del modello autoritativo di vertice dell'ordinamento finanziario. Per converso, a seguito dei cambiamenti registrati al vertice dell'ordinamento finanziario dell'UE (valga, in particolare il richiamo all'istituzione del CERS ...) risulta attivato un processo di formazione della normativa che, con riferimento al nostro Paese, tende a sostituire alle "direttive" del CICR quelle di provenienza europea. Se ne deduce il sostanziale svuotamento (o quantomeno ridimensionamento) del CICR (...).» A ciò aggiungasi che la creazione del Meccanismo unico di vigilanza (*infra*, artt. 6 e 6-bis) ha sostanzialmente reciso il legame tra vigilanza prudenziale e CICR.

<sup>19</sup> L'art. 1, d.l.c.p.s. n. 691 del 1947 individuava l'area dei poteri tipici del CICR nell'alta vigilanza in materia di tutela del risparmio, esercizio del credito e in materia valutaria. Le tre aree si ritrovavano nel t.u.l.b.: l'art. 2, 1° co., dispone che il CICR ha l'alta vigilanza in materia di credito e di tutela del risparmio; la competenza in materia valutaria riemergeva all'art. 161, 1° co. (che abroga il d.l.c.p.s. n. 691, ad eccezione di alcune norme, tra cui quella afferente alle competenze valutarie del CICR), ma è tramontata con la liberalizzazione valutaria. L'alta vigilanza del Comitato si esplica sull'area della tutela del risparmio, sia bancario che non bancario. Particolarmente significativa diviene l'incidenza dell'alta vigilanza in area non bancaria, specie con riferimento alla raccolta di risparmio non bancaria (art. 11). Ampi poteri riguardano poi l'intermediazione finanziaria non bancaria: la disciplina del Titolo V fa riemergere delle competenze del Comitato che erano state oblite nella versione definitiva della legge anticiriclaggio, poi coordinata nel t.u.l.b.

Accanto alla competenza individuata ai sensi dell'art. 2, propria del Comitato è la competenza giustiziale di cui all'art. 9. È altresì prevista una funzione consultiva, generalmente su iniziativa del Ministro dell'economia ai sensi del successivo art. 3.

<sup>20</sup> Orientando la prevalente interpretazione a riempire di contenuto la formula con un dettagliato riferi-

nessione con poteri di direttiva<sup>21</sup>, resta opportunamente vaga. L'indicato ruolo politico del CICR, d'altronde, ha manifestato nel tempo una resistenza non indifferente nei confronti di ipotesi di modifica normativa che si sono succedute nel corso degli ultimi anni, giungendo ad apportare talune novità che non hanno intaccato la sostanza di quel ruolo<sup>22</sup>.

Ad esempio, nell'ambito della legislazione nata sulla scia delle vicende di "risparmio traedito" succedutesi dall'inizio del decennio, accanto alla comparsa di una sorta di organismo parallelo – meteora della c.d. legge risparmio, che non ha mai visto la luce<sup>23</sup> – si è registrata la mera possibilità di occasionale integrazione del Comitato con «i Presidenti delle altre Autorità competenti» (art. 2, 2° co.), di cui si dirà al successivo paragrafo. Tale innovazione si poneva nella diversa prospettiva del coordinamento fra le autorità di vigilanza del mercato finanziario e non ha comportato una efficiente "rivitalizzazione" del CICR<sup>24</sup>, tant'è che l'emergere di nuove crisi finanziarie ha richiesto l'attivazione di uno specifico strumento di collaborazione, il Comitato per la Salvaguardia della Stabilità Finanziaria<sup>25</sup>.

Più di recente, in dottrina<sup>26</sup> è stato osservato che dopo l'erosione delle competenze di vigilanza prudenziale dovute alla creazione del Sistema europeo di Vigilanza finanziaria e all'istituzione dell'Unione bancaria<sup>27</sup>, il CICR abbia sostanzialmente cessato di deliberare<sup>28</sup>, tanto da porre il dubbio che esso sia «diventato un bel caso per chi studia i fenomeni di abrogazione legislativa per incompatibilità con leggi successive». Tuttavia, se è senz'altro vero che l'astratta possibilità di intervento del Comitato in materia di alta vigilanza debba confron-

---

mento alle singole norme attributive di poteri al Comitato, che circoscrivono l'area della «alta vigilanza» ai soli poteri espressamente attribuiti.

<sup>21</sup> Si è già ricordato il "riequilibrio" di poteri fra CICR e Banca d'Italia, che include l'abrogazione dell'art. 13 legge banc., che prevedeva un potere di direttiva del Comitato dei Ministri, riconfermato dalla legislazione del 1947 in capo al CICR al quale «si applicano, quanto alle competenze, alle facoltà e alle funzioni» le norme della legge banc. (art. 1, 3° co., d.l.c.p.s. n. 691 del 1947. Cfr. anche l'art. 2, 2° co.).

<sup>22</sup> Tutto ciò nonostante le ripetute sollecitazioni a chiarire la funzione del Comitato, con riferimento all'indipendenza delle autorità di vigilanza, giunte anche dalla Banca Centrale Europea, nell'esercizio delle sue competenze consultive di cui all'art. 127, par. 4, TFUE (già 105, par. 4, TCE). Cfr., in particolare, i pareri 2004/16, 2006/51, 2007/17, al sito [www.ecb.int/ecb/html/index.it.html](http://www.ecb.int/ecb/html/index.it.html).

<sup>23</sup> Si tratta di una Commissione per la tutela del risparmio, inopinatamente inserita all'art. 30 (rubricato "false comunicazioni sociali") legge n. 262 del 2005, che al tratto dirigista della composizione affianca l'indeterminatezza normativa delle funzioni, dando luogo ad una «figura organizzativa che, per molteplici versi, denota stranezza», come sottolineato da CAPRIGLIONE, *La nuova legge sul risparmio tra tutela degli investitori e ridefinizione degli assetti di vertice del settore*, in CAPRIGLIONE (a cura di), *La nuova legge sul risparmio*, Padova, 2006, 55. Il regolamento che deve consentire l'operatività della Commissione non è stato più presentato ed è presumibile che l'iniziativa resti lettera morta.

<sup>24</sup> Ricorda «le critiche promananti dalla stessa Banca centrale, che valutava inopportuno utilizzare l'involucro giuridico del Comitato per rispondere alle sempre più pressanti esigenze di coordinamento tra le Autorità di vigilanza sui mercati finanziari, poiché l'istituzionalizzazione di un CICR allargato si palesava come il rafforzamento di un organismo ormai vetusto e non più in linea con gli orientamenti della disciplina europea», PASSALACQUA, *CICR e comitato per la salvaguardia della stabilità finanziaria: dai comitati di ministri ai comitati di authorities*, in *Scritti in onore di Francesco Capriglione*, Padova, 2010, 1, 375.

<sup>25</sup> *Infra*, sub art. 7.

<sup>26</sup> MERUSI, *IBRIDO*, Art. 2, cit., 16

<sup>27</sup> In tema, cfr. CAPRIGLIONE, TROISI, *L'ordinamento finanziario dell'UE dopo la crisi. La difficile conquista di una dimensione europea*, Torino, 2014, 51 ss.; CHITI, SANTORO (a cura di), *L'Unione bancaria europea*, Pisa, 2016; BOCCUZZI, *L'Unione Bancaria europea: nuove istituzioni e regole di vigilanza e di gestione delle crisi bancarie*, Roma, 2015; IBRIDO, *L'unione bancaria europea. Profili costituzionali*, Torino, 2017; SALMONI, *Stabilità finanziaria, Unione bancaria europea e costituzione*, Milano, 2019; BRESCIA MORRA, *Il diritto delle banche. Le regole dell'attività*, Bologna, 2020;

<sup>28</sup> L'ultima deliberazione assunta è la delibera CICR del 29 settembre 2016 di applicazione del capo I-bis del titolo VI del Testo unico bancario.

tarsi con l'accentramento europeo della stessa, è nondimeno innegabile che il Comitato mantenga i propri poteri di intervento normativo in materia di trasparenza bancaria e che, più di recente (anche dopo l'entrata in vigore del Meccanismo unico di vigilanza), il legislatore nazionale abbia espressamente considerato un ruolo del Comitato nelle disposizioni dettate nel 2016 in materia di credito immobiliare ai consumatori. Non appare possibile, dunque, accreditare la tesi dell'abrogazione implicita dello stesso.

2. – La disciplina della norma in epigrafe non modifica sostanzialmente<sup>29</sup> la composizione del CICR esistente al momento della redazione del t.u.l.b.<sup>30</sup>, ricomprendendo i ministri economici<sup>31</sup>, con al vertice il Ministro dell'economia, che lo presiede (art. 2, 1° co.)<sup>32</sup>. La disposizione è stata a più riprese modificata per porla in consonanza con le variazioni apportate all'organizzazione dei ministeri<sup>33</sup>, mantenendone così l'originario impianto.

Non è componente del Comitato, ma partecipa di diritto alle riunioni, il Governatore della Banca d'Italia; partecipazione necessaria<sup>34</sup> che ha il primo, evidente fine di coordinamento fra autorità creditizie<sup>35</sup>.

Quest'ultima previsione è rimasta sostanzialmente immutata rispetto a quella previgente, ma il modificato contesto normativo ne ha alterato corposamente la portata. Nella legislazione del 1947, infatti, il Governatore era chiamato ad esercitare le “facoltà e attribuzioni” relative ai poteri previsti dalla legge banc.<sup>36</sup> «secondo le direttive fissate dal Comitato interministeriale» (art. 2, 2° co., d.lgs.cps. n. 691), con espressione di un potere di indirizzo che «si esplica precipuamente nei campi in cui il potere provvedimentale primario spetta all'Organo di vigilanza»<sup>37</sup>. Nel t.u.l.b., invece, al potere di direttiva del Comitato è stato sostituito il ricordato

---

<sup>29</sup> «La composizione è aggiornata, non facendovi più parte i titolari di dicasteri soppressi (Partecipazioni statali, Interventi straordinari nel Mezzogiorno) ed essendo stato inserito il Ministro delle finanze»: PERASSI, *Le autorità ed i poteri di vigilanza nel testo unico*, in *Banca borsa*, 1995, I, 661.

<sup>30</sup> Ricorda i successivi provvedimenti che hanno ampliato l'originaria composizione del 1947, in ragione del «crescente rilievo della materia del credito e del risparmio in diversi comparti dell'economia e [del]la creazione di nuovi dicasteri», SANGIORGIO, *Le Autorità creditizie e i loro poteri*, in *Quaderni di ricerca giuridica della Banca d'Italia*, Roma, 1992, 17; ripercorre sinteticamente l'origine storica del CICR, con i relativi riferimenti, anche SALERNO, *Art. 2*, in BONFATTI, *Commentario al Testo Unico Bancario*, D. LGS. N. 385/1993, coordinato da G. Falcone, Pisa, 2021, 9.

<sup>31</sup> Con riguardo all'inclusione del Ministro delle finanze operata dall'originaria versione della norma in commento, si è sottolineato che con essa “si realizza all'interno dell'organo la compresenza di tutti i titolari dei più rilevanti dicasteri finanziari”. DE VECCHIS, *op. cit.*, 85.

<sup>32</sup> Sulla questione della sostituibilità del singolo ministro membro del Comitato con un sottosegretario di stato v. SANGIORGIO, *Le Autorità*, cit., 22, che affronta il profilo con riferimento alla disciplina previgente che, non prevedendo i quorum oggi legislativamente ammessi (*infra*, par. 3), poteva rendere più stringente il problema.

<sup>33</sup> Ricorda le successive modifiche intervenute URBANI, *La revisione dell'assetto organizzativo della supervisione pubblica nell'ordinamento finanziario*, in DE ANGELIS, RONDINONE (a cura di), *La tutela del risparmio nella riforma dell'ordinamento finanziario*, Torino, 2008, 419, ove anche riferimenti.

<sup>34</sup> Sul punto COSTI, *L'ordinamento*, cit., 100.

<sup>35</sup> «Ciò sottolinea l'intento del legislatore di creare tra gli Organi di vertice dell'ordinamento creditizio uno stretto coordinamento... Il Governatore della Banca d'Italia porta nel CICR il contributo della sua competenza tecnica e di quella della Banca d'Italia e ne recepisce, per la successiva attuazione, le linee di politica creditizia»: TREQUATRINI, *op. cit.*, 240.

<sup>36</sup> Il potere di direttiva era riferito nell'art. 13 legge banc. all'Ispettorato (le cui funzioni erano “provvisoriamente” svolte dalla Banca d'Italia), nella legge del 1947 al Governatore, ma «non sembra che possa darsi grande significato al formalmente diverso destinatario delle direttive medesime: la persona giuridica titolare delle funzioni di vigilanza bancaria ... nel 1936; l'organo individuale ... nel 1947»: SANGIORGIO, *Le Autorità*, cit., 23.

<sup>37</sup> SANGIORGIO, *Le Autorità*, cit., 24.

potere propositivo della Banca d'Italia: in tal modo ha assunto rilievo decisivo e assorbente il ruolo tecnico che, per comune opinione, giustifica la costante presenza del Governatore, che «ha natura profondamente diversa rispetto a quella dei membri facenti parte del governo ed è caratterizzata da spiccata autonomia»<sup>38</sup>, che ha tradizionalmente giocato un ruolo plurimo, con componenti di ausilio, di guida e di *trait d'union* con le sedi tecniche di elaborazione delle regole di vigilanza prudenziale che, sempre più, informano nel dettaglio i contenuti dei provvedimenti di vigilanza<sup>39</sup>. Ruolo già configuratosi nella prassi precedente e “ratificato” dal t.u.l.b.

In tale prospettiva assume rilievo anche la considerazione dei modi di svolgimento dell'attività di segreteria del comitato. Al riguardo, l'art. 2, 4° co., raccoglie una «prassi costantemente osservata dal 1947 ad oggi»<sup>40</sup>, che vede la presenza del direttore generale del tesoro in funzioni di segretario del CICR. Per prassi altrettanto consolidata, il supporto tecnico del segretario è affidato ad un ufficio della Banca d'Italia.

Alla composizione stabile dell'organo, fin qui individuata<sup>41</sup>, sempre secondo il dettato normativo si affianca la possibilità del Presidente di «invitare» altri ministri a partecipare «a fini consultivi» (*i.e.* senza diritto di voto)<sup>42</sup>, alle riunioni del Comitato<sup>43</sup>, prevista al 2° co., che raccoglieva la prassi di invitare altri ministri ad intervenire a singole riunioni<sup>44</sup>. Tale invito è facoltà del Presidente del Comitato, che la norma non vincola ad alcun presupposto, rimanendo quindi discrezionale la valutazione di necessità e/o opportunità dell'invito.

Come accennato al precedente paragrafo, sull'originaria previsione del 2° co. si è innestato, ad opera del d.lgs. n. 303 del 2006, di coordinamento della legge risparmio (n. 262 del 2005) con il t.u.l.b., un significativo allargamento della facoltà del Presidente, in quanto destinatari dell'invito possono essere, sempre a fini consultivi, anche «i Presidenti delle altre Autorità competenti». Simile integrazione costituiva il punto finale di un tentativo di modificare il volto dell'organo collegiale, facendone una sorta di super-comitato in cui Governatore

<sup>38</sup> DE VECCHIS, *op. cit.*, 86

<sup>39</sup> Dettaglio, questo, progressivamente accentuato dall'applicazione del “metodo Lamfalussy” alla produzione normativa comunitaria nel settore bancario negli anni Duemila, sul quale v. ANTONUCCI, *La vigilanza bancaria nell'Unione europea: fra cooperazione e metodo Lamfalussy*, in *Studi in onore di Piero Schlesinger*, Milano, 2004; CAROZZI, *Il metodo Lamfalussy: regole e vigilanza del mercato finanziario europeo*, Roma, 2007. Dopo la grande crisi finanziaria avviatasi nel 2007, l'architettura della vigilanza a livello comunitario è profondamente mutata. All'esito della relazione presentata dal Gruppo de Larosière, è stato implementato il Sistema Europeo di Vigilanza Finanziaria, sul quale, *infra, sub art. 6 e*, successivamente, secondo l'iter indicato dalla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, – *Una tabella di marcia verso l'Unione bancaria*, del 12 settembre 2012, è stata strutturata l'Unione bancaria, in merito alla quale cfr. i riferimenti dati, *supra*, in nt. 27 e, *infra*, nel commento all'art. 6-bis.

<sup>40</sup> DE VECCHIS, *op. cit.*, 86. Precisa TREQUATRINI, a lungo Segretario del Comitato, *op. cit.*, 242, che «nella sua prima riunione del 2 agosto 1947 il Comitato decideva di nominare a proprio Segretario il Direttore Generale del Tesoro, funzione che nel tempo è diventata attribuzione permanente della persona che *pro tempore* ricopre la cennata alta carica ministeriale».

<sup>41</sup> Cui va aggiunta, nella ricordata (a nt. 19) ipotesi d'esercizio della funzione consultiva su provvedimenti della regione Sicilia, che sfocia in pareri vincolanti per la Regione, la partecipazione, con voto deliberativo, di due rappresentanti regionali (art. 3, 4° co., d.p.r. n. 1133 del 1952).

<sup>42</sup> Sottolinea che l'inciso è atto «a sgombrare il campo da possibili dubbi in ordine alla spettanza del diritto di voto in capo ai ministri che non sono membri di diritto del CICR, questione in astratto significativa dopo che il testo unico bancario ha introdotto espressamente la previsione di quorum costitutivi e deliberativi per la validità delle riunioni» del Comitato, URBANI, *op. cit.*, 420.

<sup>43</sup> Ciò «a conferma della sua natura di organo di deconcentrazione del Consiglio dei Ministri»: MERUSI, *Art. 2, cit.*, 17.

<sup>44</sup> TREQUATRINI, *op. cit.*, 240, con riferimento alla prassi “pre t.u.l.b.”, informa che erano «frequentemente, seppure non sempre, invitati ad intervenire, senza diritto di voto, i Ministri delle Finanze, del Lavoro e delle Poste e Telecomunicazioni».

e Presidenti delle autorità di vigilanza con competenze sul mercato finanziario fossero riuniti e coordinati dal Ministro<sup>45</sup>; tuttavia, nella definitiva versione della norma, è rimasta la distinzione di ruoli fra Banca d'Italia e altre autorità, non solo prevedendone il coinvolgimento a meri fini consultivi e a singole riunioni, ma anche ancorando la facoltà di invito del Presidente ai contenuti della riunione cui si riferisce l'invito, che debbono essere relativi ad argomenti perimetrati sia in relazione alle materie «attribuite dalla legge» alle diverse autorità, sia in ragione dello specifico tema volta a volta in discussione, che si «connetta» ai profili legislativamente indicati. Ad ogni modo, nonostante la genesi turbolenta e la geometria variabile della composizione del Comitato nelle diverse riunioni disegnata dalla nuova disciplina, la disposizione offre una cornice per sviluppare una necessaria attività di confronto e coordinamento su «profili di stabilità complessiva, trasparenza ed efficienza del sistema finanziario» (art. 2, 2° co., in fine), che sono andati esorbitando dall'area di esclusiva competenza della Banca d'Italia nel corso di decenni di sviluppo del capitale finanziario.

3. – Anche nell'economia della nuova disposizione il Governatore, pur essendo privo del diritto di voto, ha un peso molto significativo nel funzionamento del CICR, tant'è che la sua partecipazione appare necessaria, mentre non è più ritenuta necessaria dalla stessa legge la partecipazione di tutti i Ministri che compongono il Comitato, per il quale il t.u.l.b. ormai privilegia «la logica del collegio deliberativo rispetto a quella del collegio perfetto»<sup>46</sup>.

Infatti, il 3° co. dell'art. 2 fissa sia un *quorum* costitutivo sia un *quorum* deliberativo per individuare le soglie minime che consentono la formazione della volontà dell'organo, rispettivamente disponendo che il CICR è validamente costituito con la presenza della maggioranza dei suoi membri e delibera con il voto favorevole della maggioranza dei presenti.

La norma raccoglie una prassi che via via si era andata creando in connessione con le difficoltà di funzionamento del CICR, superando la diffusa interpretazione secondo cui la presenza di tutti i ministri componenti fosse necessaria perché il Comitato potesse validamente costituirsi, interpretazione basata su una convincente ricostruzione della *ratio* della previgente normativa: l'indicazione tassativa dei ministri partecipanti al CICR esprime una selezione degli interessi afferenti agli specifici settori che devono necessariamente essere valutati per fissare le direttive in materia creditizia, per cui l'assenza anche di un solo componente del Comitato preclude la possibilità di compiere una simile valutazione e il CICR non può validamente costituirsi<sup>47</sup>. Il t.u.l.b., quindi, sacrifica la completezza delle valutazioni ad esigenze di funzionamento dell'organo, in quanto «ha prevalso, nella ponderazione compiuta dal legislatore, la logica dell'organo deliberativo chiamato spesso ad effettuare scelte e comunque ad operare; e che, in quanto tale, non può essere bloccato dall'inerzia o dal contrario volere di uno o più dei suoi componenti»<sup>48</sup>. Si rimuove, dunque, un ostacolo a che il CICR svolga in maniera efficiente il proprio ruolo, di cui si è detto al primo paragrafo. Una norma di questo genere costituisce un limite ai poteri di autorganizzazione del Comitato, che gli sono stati sempre riconosciuti in maniera amplissima e che – per il marginalissimo spazio residuo – non vengono significativamente toccati. Infatti, l'art. 2, 4° co., afferma che è lo stesso CICR a determinare le norme concernenti la sua organizzazione e il suo funzionamento e a tanto il Comitato ha provveduto adottando un proprio regolamento interno con delibera del 3 maggio 1999. Su tali poteri non sembra incidere la ricordata regola organizzativa posta dalla stessa disposizione,

---

<sup>45</sup> Nel corso di un inedito scontro politico-istituzionale, «si sono fronteggiate tesi che intendevano rendere membri permanenti del Comitato anche le altre autorità di vigilanza sul mercato finanziario e tesi che tendevano ad escludere una estensione dei poteri del CICR al di là del settore bancario»: COSTI, *L'ordinamento*, cit., 101.

<sup>46</sup> CLARICH, CAMILLI, *op. cit.*, 11.

<sup>47</sup> Sulla questione COSTI, *L'ordinamento*, cit., 101, ove anche riferimenti.

<sup>48</sup> DE VECCHIS, *op. cit.*, 86.

secondo cui il direttore generale del Ministero dell'economia svolge funzioni di segretario: ciò si spiega per la preminenza che il Ministro dell'economia, in quanto Presidente, ha nell'ambito del Comitato.

Presidente che però – va sottolineato – appare limitato nel qualificante potere di determinare gli argomenti da includere nell'ordine del giorno. Infatti, al di là delle competenze consultive e giustiziali che si sono ricordate, risultano vincolati alla proposta di altro organo la massima parte dei poteri attribuiti al CICR dal t.u.l.b.<sup>49</sup>: si pensi al potere di proposta della Banca d'Italia ex art. 4 per «le deliberazioni previste dai titoli II» e della Banca d'Italia d'intesa con la CONSOB per quelle relative al titolo VI (art. 127, 3° co.)<sup>50</sup>. Per l'esercizio delle proprie funzioni – conclude l'art. 2, 4° co. – il CICR si avvale della Banca d'Italia, con norma che ribadisce un preesistente profilo dei rapporti tra i due organi<sup>51</sup>: il CICR non ha un apparato proprio (né può fornirsene, non foss'altro che per la carenza della relativa autonomia finanziaria) e non può devolvere funzioni agli uffici del Ministero dell'Economia e delle Finanze. La Banca d'Italia funziona, insomma, come collettore di poteri che derivano sia dall'applicazione delle deliberazioni del CICR – rivenienti dalle sue proposte – che dalla sua esclusiva competenza.

4. – Nelle materie attribuite alla propria competenza dal t.u.l.b., il CICR provvede mediante l'assunzione di deliberazioni. In tal modo, l'art. 2, 1° co., focalizza l'attenzione sullo – scontato, per un organo collegiale – procedimento formativo della volontà dell'organo, accompagnato da un rinvio aperto alle successive disposizioni del t.u.l.b. e ad “altre leggi”.

Si è così seguito «un criterio di carattere formale ... senza definire, nei singoli casi, di quale atto si tratti»<sup>52</sup>. Del resto, tale esigenza definitoria è superata dalla riconduzione delle competenze del Comitato a provvedimenti di contenuto normativo, con la ricordata cesura dei poteri di direttiva e di partecipazione all'emanazione di provvedimenti concernenti singoli soggetti vigilati.

Infatti, «unico dato comune riscontrabile, che caratterizza queste deliberazioni rispetto alle decisioni delle altre autorità creditizie, è che si tratta sempre di decisioni di carattere generale, cioè riferite a tutti i soggetti od a particolari categorie di essi»<sup>53</sup>.

Nonostante tale caratterizzazione delle delibere CICR, esse non sono state assoggettate alle regole procedurali previste per l'adozione di atti regolamentari e generali dalla legge risparmio (art. 23, legge n. 262 del 2005), che fa specifica applicazione degli istituti di partecipazione procedimentale per le autorità di vigilanza del mercato finanziario fra le quali, per il settore bancario, viene unicamente contemplata la Banca d'Italia. Se ciò, da un canto, conferma la natura di organo politico del CICR, che non poteva essere destinatario di un principio che regola l'azione delle pubbliche amministrazioni, d'altro pone un problema di significativa

<sup>49</sup> Appare, pertanto, non condivisibile la “perplexità” manifestata da FENUCCI, *op. cit.*, 243, secondo cui «l'autonoma iniziativa del CICR e del suo presidente nella formulazione dell'ordine del giorno ... potrebbe includere ogni materia di competenza del Comitato».

<sup>50</sup> L'espressa menzione del potere di proposta della Banca d'Italia non è contenuta all'art. 1, 3° co., con riferimento alla nozione di stretti legami. Si è peraltro condivisibilmente rilevato che «considerata l'inerenza della nozione... all'esercizio della vigilanza, la mancanza di un espresso riferimento al potere di proposta della Banca d'Italia appare dovuta all'inserimento successivo della previsione, piuttosto che alla volontà del legislatore di escludere l'attribuzione dell'iniziativa alla Banca d'Italia». CAPOLINO, *op. cit.*, 177, nt. 27.

<sup>51</sup> L'antecedente è costituito dall'art. 2, 1° co., d.l.c.p.s. n. 691 del 1947, nel quale l'espressione secondo cui il CICR «si vale» introduce una «formula che è nettamente contrapposta a quella originaria: l'Ispettorato “è alle dipendenze” del Comitato dei ministri (art. 12 l. banc.)». BELLI, *Artt. 2-3, cit.*, 1272.

<sup>52</sup> PERASSI, *op. cit.*, 662, che si trattiene sulla portata innovativa della tecnica normativa prescelta dal t.u.l.b.

<sup>53</sup> PORZIO, *op. cit.*, 80.

anomalia della regolazione “sancita” con deliberazioni del Comitato<sup>54</sup>. A tale problema, il regolamento della Banca d’Italia 24 marzo 2010, assunto ex art. 23 legge risp., ha offerto una soluzione, che consiste nell’applicare le nuove regole «alle ipotesi regolamentari contenute nelle proposte di deliberazione del Comitato Interministeriale per il Credito ed il Risparmio, formulate dalla Banca d’Italia ai sensi dell’art. 4, 1° co., del Testo unico bancario» (art. 1, 2° co. reg.). Il regolamento formalizza così la prassi già avviata dall’Istituto, con una condivisibile interpretazione “sostanzialistica” della disposizione della legge risparmio<sup>55</sup>, che enfatizza la perifericità strutturale del CICR nel modello di vigilanza attuale.

Ulteriore tratto comune che caratterizza le deliberazioni del CICR è, su altro piano, dato dal fatto che tutte le delibere del CICR sono soggette alla forma tipica di pubblicità legale di cui all’art. 8, 2° co., che ne prevede la pubblicazione in Gazzetta ufficiale.

I provvedimenti in parola non sono invece soggetti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, giusta espressa esclusione sancita dall’art. 3, 13° co., legge 14 gennaio 1994, n. 20<sup>56</sup>, che sottrae a tale controllo – previsto per una serie di atti, anche governativi, «non aventi forza di legge» – gli atti e i provvedimenti «emanati nelle materie monetaria, creditizia, mobiliare e valutaria».

E la locuzione «creditizia» appare idonea a ricomprendere l’intera area di competenza delineata per il CICR dall’art. 2, in cui l’ampio riferimento alla «materia di credito e di tutela del risparmio» accomuna in una logica funzionalmente unitaria le diverse aree d’intervento<sup>57</sup> con espressione solenne, evocativa della finalità costituzionale dei controlli affidati alle autorità creditizie.

---

<sup>54</sup> Anomalia rilevante non solo sul piano nazionale, ma anche nel confronto con i modelli invalsi a livello sovranazionale nella regolazione del mercato finanziario. Cfr. MATTARELLA, *Artt. 23-24*, in *La tutela del risparmio. Commentario della legge 28 dicembre 2005, n. 262 e del d.lgs. 29 dicembre 2006, n. 303*, a cura di Nigro, Santoro, Torino, 2007, 438, ove anche riferimenti.

<sup>55</sup> CLARICH, CAMILLI, *op. cit.*, 17, ricorrono al paradigma dell’interpretazione estensiva, compiuta «dilatando l’ambito di applicazione della disciplina oltre la dizione letterale in quanto essa riguarderebbe solo i procedimenti volti all’emanazione degli atti generali di competenze della Banca d’Italia».

<sup>56</sup> Norme in tal senso si sono succedute nel tempo e, pronunciando ancora sulla base della legislazione del 1947, la Corte costituzionale escludeva che gli atti in parola dovessero sottostare al controllo preventivo della Corte dei conti. Cfr. sentenza 6 luglio 1995, n. 302, fra l’altro in *Banca borsa*, 1996, II, 4, con nota di POLICE, *L’incerta natura delle “deliberazioni” interministeriali in materia di vigilanza regolamentare*.

<sup>57</sup> Indicate *supra*, nt. 3 e 18.