

PUBBLICAZIONE TRIMESTRALE

ISSN: 2279-9737

Rivista
di Diritto Bancario

dottrina
e giurisprudenza
commentata

LUGLIO/SETTEMBRE

2023

rivista.dirittobancario.it

DIREZIONE

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

COMITATO DI DIREZIONE

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

COMITATO SCIENTIFICO

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

COMITATO ESECUTIVO

ROBERTO NATOLI, FILIPPO SARTORI, MADDALENA SEMERARO

COMITATO EDITORIALE

GIOVANNI BERTI DE MARINIS, ANDREA CARRISI, ALESSANDRA
CAMEDDA, GABRIELLA CAZZETTA, PAOLA DASSISTI, ALBERTO
GALLARATI, EDOARDO GROSSULE, LUCA SERAFINO LENTINI
(SEGRETARIO DI REDAZIONE), PAOLA LUCANTONI, EUGENIA
MACCHIAVELLO, UGO MALVAGNA, ALBERTO MACER, MASSIMO
MAZZOLA, EMANUELA MIGLIACCIO, FRANCESCO PETROSINO,
ELISABETTA PIRAS, CHIARA PRESCIANI, FRANCESCO QUARTA,
CARMELA ROBUSTELLA, GIULIA TERRANOVA

COORDINAMENTO EDITORIALE

UGO MALVAGNA

DIRETTORE RESPONSABILE

FILIPPO SARTORI

NORME PER LA VALUTAZIONE E LA PUBBLICAZIONE

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

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

I CONTRIBUTI SONO ANONIMIZZATI PRIMA DELL'INVIO AI VALUTATORI.

LE SCHEDE DI VALUTAZIONE SONO INVIATE AGLI AUTORI PREVIA ANONIMIZZAZIONE.

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

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

Rivista | dottrina
di Diritto Bancario | e giurisprudenza
commentata

SEDE DELLA REDAZIONE

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

Contratto e interesse pubblico: premesse politiche e ricadute giusprivatistiche della legge bancaria del 1936.

SOMMARIO: 1. Il mercato finanziario nell'Italia postunitaria – 2. La matrice politica del riassetto istituzionale degli anni Trenta – 3. “Raccolta” e “Impieghi” nel disegno del legislatore fascista - 4. La «funzione di interesse pubblico» dell'attività bancaria ex art. 1 della legge bancaria del 1936 – 5. Interesse pubblico ed interesse privato nei contratti bancari degli anni Trenta: le evidenze documentali in tema di interesse privato dell'impresa, concorrenza, contenuto del contratto. – 6. Il contratto bancario come modello di «contratto corporativo». – 7. I requisiti del contratto nel modello corporativo.

1. Il mercato finanziario nell'Italia postunitaria.

La «grande trasformazione»¹, ossia l'imponente processo di industrializzazione e sviluppo, vissuto a partire dagli anni Trenta del XIX secolo dapprima dalla Gran Bretagna e dalla Francia e successivamente estesi ai paesi europei e agli Stati Uniti d'America, interessò il neonato Regno d'Italia solo parzialmente e con molto ritardo².

Le cause furono molteplici. In primo luogo, vi ebbe parte la rilevante arretratezza nella quale si trovavano le regioni italiane al momento dell'Unità rispetto agli altri Paesi europei e agli Stati Uniti a causa della progressiva marginalizzazione da loro subita a far tempo dal XVI secolo per motivi che qui non è possibile approfondire: «povertà di risorse naturali, penuria di materie prime, insufficienza di infrastrutture specie nel campo dei trasporti e delle comunicazioni»³ rendevano ragione del fatto che «intorno al 1860 il reddito individuale medio [fosse] in media meno di un terzo di quello francese e solo un quarto di

¹ K. POLANYI, *The Great Transformation. The Political and Economic Origins of Our Time*, 1944; K. POLANYI, *La grande trasformazione. Le origini economiche e politiche della nostra epoca*, Torino, 1974.

² C. CASTRONOVO, *Storia economica d'Italia. Dall'Ottocento al 2020*, nuova ediz. Rivista e ampliata, Torino, 2021, 82 ss.

³ D. FAUSTO, *L'economia del fascismo tra Stato e mercato*, in *Intervento pubblico e politica economica fascista*, D. FAUSTO (a cura di) Milano, 2007, 1 ss., nonché in ID., *Saggi di storia dell'economia finanziaria*, Milano, 2015, 438.

quello inglese»⁴. Corollario di tali condizioni era una situazione sociale particolarmente grave: valgono per tutti gli esempi della persistente significativa sottonutrizione⁵, e dell'elevatissimo tasso di analfabetismo⁶, destinato, peraltro, a permanere nel tempo, se ancora nel 1921 ne era afflitto il 27,3 per cento degli italiani con punte del 46,9 per cento nell'Italia meridionale⁷. Lo scenario complessivo può probabilmente essere rappresentato osservando che il nuovo Stato era carente sotto tutti quei profili, che, secondo il premio Nobel per l'economia del 1993 D.C. North, incidono sul cambiamento economico: «a) quantità» e «qualità» degli esseri umani; b) ammontare delle conoscenze, in particolare quelle che riguardano il dominio dell'uomo sulla natura; c) la cornice istituzionale, che definisce la struttura degli incentivi voluta da una società»⁸.

Da tempo è stata evidenziata la stretta correlazione tra la «grande trasformazione» e l'imponente quantità di risorse finanziarie che la rese possibile. Tali risorse finanziarie vennero poste a disposizione dello sviluppo – ad eccezione del caso particolare dell'Italia – dal grande capitale e dal pubblico dei risparmiatori con il decisivo concorso delle banche⁹. In particolare, l'indagine storica ha confermato che

⁴ C. CASTRONOVO, *op. cit.*, 3.

⁵ G. VECCHI, *Il benessere dell'Italia liberale (1861-1913)*, in *Storia economica d'Italia*, P. CIOCCA, G. TONIOLO (a cura di), Roma-Bari, 2003, 71 ss.: ricerche accreditate effettuate nel 1901, vale a dire nel pieno di questa sorta di «età dell'oro» dello sviluppo industriale italiano denominato «età giolittiana», attestano che all'epoca «l'italiano medio [era] sottoalimentato» e che «a Perugia un terzo [dei ragazzi in età scolare] consuma[va] una modesta cena o non la consuma[va] affatto e ... a Pavia e a Milano un ragazzo su dieci e uno su ventotto (rispettivamente) salta[va] la cena. Per gli adulti la situazione [era] probabilmente peggiore» (Cfr. COHEN, *Italia (1861-1914)*, in *Banking and Economic Development: Some Lessons of History*, R. CAMERON, 1972 (ed. it. *Le banche e lo sviluppo industriale*, P. CIOCCA (a cura di), Bologna, 1975, 394).

⁶ M. DE CECCO, *L'Italia grande potenza: la realtà del mito*, in *Storia economica d'Italia*, P. CIOCCA, G. TONIOLO (a cura di), Roma-Bari, 2004, 3 ss.

⁷ E. GENTILE, *Le origini dell'Italia contemporanea. L'età giolittiana*, Roma-Bari, 2003, 160.

⁸ D.C. NORTH, *Understanding the process of economic changing*, 1999, *Capire il processo di cambiamento economico*, Bologna, 2006, 19.

⁹ Cfr. G. LUZZATTO, *Storia economica dell'età moderna e contemporanea*, II, *L'età contemporanea*, 4^a ed., Padova, 1960, 259 e 261; R. CAMERON, PATRICK, *Introduzione a CAMERON, Le banche e lo sviluppo del sistema industriale*, cit. 9 ss., 16 ss.; M. ONADO, *La lunga rincorsa: la costruzione del sistema finanziario*, in *Storia*

l'efficienza del sistema bancario è stata direttamente proporzionale allo sviluppo industriale, tanto che, ad esempio, in Francia il potenziale del tessuto economico non è stato compiutamente espresso almeno fino all'avvento del Secondo Impero a causa delle inefficienze del sistema bancario, mentre in Germania il decollo industriale ebbe luogo solo dopo che il sistema industriale e bancario riuscì a vincere le resistenze dei proprietari terrieri *Junker* e a indirizzare i capitali verso impieghi industriali¹⁰.

Per quanto riguarda l'Italia, è condivisa l'opinione secondo la quale all'epoca dell'unificazione l'infrastruttura finanziaria del Regno era largamente inadeguata anche rispetto alle esigenze di un'economia preindustriale e arretrata¹¹. Non a caso – si aggiunge – al decollo economico avvenuto nella c.d. età giolittiana hanno contribuito in modo importante le banche che, costituite tra il 1894 ed il 1895 per iniziativa di capitali prevalentemente tedeschi, colmarono il vuoto lasciato dalla caduta delle due maggiori banche private dell'epoca, la Società Generale di credito mobiliare italiano e la Banca Generale e

economica d'Italia, cit., 381 ss., il quale ha sottolineato che lo sviluppo industriale «nasce dall'incontro di due decisioni imprenditoriali, quella dell'imprenditore e quella del banchiere». Ovviamente grande importanza hanno avuto le politiche anche fiscali degli stati: v. con riguardo al caso italiano COHEN, *op. cit.*, 398 ss.; C. CASTRONOVO, *La storia economica* (1975), in *Storia d'Italia. Dall'Unità ad oggi*, 7° ed., Milano, 2005, 26 ss.

Più in generale «a broad consensus exists among economists that there is a strong positive association between the extent of a country's financial development and the material well-being of its population. There is also consensus that causality runs from financial development to economic growth: countries do not have large banking systems because they are wealthy, but they are wealthy because they have large banking systems and securities markets» (S. HABER, D. NORTH, B.R. WEINGAST, *Political Institutions and Financial Development*, in *Political Institutions and Financial Development*, S. HABER, D. NORTH, B.R. WEINGAST (a cura di), Stanford, 2008, 1 ss., ivi riferimenti ulteriori: enfasi degli autori). Nel brano appena riportato sono presenti concetti quali «benessere», «crescita economica», «sviluppo». Sebbene di questi concetti siano controversi sia la nozione, sia il nesso preciso che può essere stabilito tra loro, un dato, tuttavia, sembra pacifico: è possibile intravedere un nesso evidente, seppure frastagliato, vuoi tra benessere della popolazione e sviluppo industriale, vuoi tra quest'ultimo e sistema finanziario.

¹⁰ R. CAMERON, *op. cit.*, *passim*, spec. 161 ss., 198.

¹¹ M. ONADO, *op. cit.*, 384 ss.

consentirono così di cogliere la favorevole congiuntura internazionale ed interna¹².

Senonché, è assai diverso il ruolo svolto dalle banche in Italia rispetto ai paesi suoi principali competitori dell'Europa continentale: mentre, in questi ultimi il sistema bancario assolse fundamentalmente la funzione di razionalizzare il flusso dei capitali esistenti verso le industrie, in Italia le banche assunsero il ruolo proprio del “capitalista”, come si dirà meglio *infra*.

Il carattere “bancocentrico” dell'industrializzazione italiana ha impresso caratteristiche di lunga durata al sistema finanziario del Paese. Esse sono la prolungata assenza di uno sviluppato mercato di borsa¹³; il conseguente ricorso al capitale di credito, che si configurò come forma strutturale del finanziamento delle imprese; la successiva statizzazione del sistema bancario, la quale non fu solo la conseguenza del fallimento del mercato e delle regole preesistenti, ma segnò - per motivi non solo economici, ma anche ideologici - l'ingresso nell'ordinamento giuridico del principio di ordine pubblico economico della «tutela del risparmio», che sarebbe stato successivamente costituzionalizzato dall'art. 47 Cost.

Sono aspetti storicamente collegati tra loro ed ampiamente studiati. Ad essi, peraltro, occorre far riferimento a causa della loro incidenza sull'assetto istituzionale. Come già anticipato, quegli aspetti riflettono fedelmente la situazione nella quale ha versato fin dall'Unità il sistema economico-finanziario italiano. Lo scenario fu descritto un secolo fa da chi – constatata l'assoluta necessità per le industrie italiane di ricorrere al finanziamento bancario – ne individuò le cause nella «*scarsità di capitali nel paese*», nella «*generale riluttanza a investire in beni mobili*

¹² C. CASTRONOVO, *La storia economica* cit., 153 ss.; M. ONADO *op. cit.*, 395; S. LA FRANCESCA, *Storia del sistema bancario italiano*, Bologna, 2004, 93 ss.

¹³ In proposito è utile tener presente che negli anni in cui si compì l'unità di Italia una borsa valori come mercato dei capitali di rischio era praticamente inesistente (E. GALANTI, *Le banche*, in E. GALANTI, R. D'AMBROSIO, V. GUCCIONE, *Storia della legislazione bancaria, finanziaria e assicurativa*, Venezia, 2012, 25) e solo alla fine del XIX secolo si determinano le condizioni economiche ed istituzionali per il collocamento in borsa delle azioni e delle obbligazioni societarie, di guisa che negli anni 1903-1906 la massima parte del capitale azionario italiano era costituita da azioni quotate in borsa (R. D'AMBROSIO, *La borsa e la finanza*, in *Storia della legislazione bancaria, finanziaria e assicurativa*, E. GALANTI, R. D'AMBROSIO, V. GUCCIONE cit., 261 s.).

e [nella] *timidezza e ignoranza di molti capitalisti*¹⁴.

Quasi di necessità, dunque, il finanziamento delle esigenze strutturali delle imprese fu affidato alle banche di deposito, le quali – ad ogni periodica crisi economico-produttiva – inevitabilmente furono chiamate ad intervenire anche nel capitale di rischio delle imprese medesime. È il fenomeno della c.d. “banca mista”, che – modellato sull’archetipo tedesco della “*hausbank*” - determinò nel tempo una serie di conseguenze negative più volte elencate da economisti e storici¹⁵: infatti, la mancanza di separatezza tra banca finanziatrice e impresa finanziata generava conflitti di interesse ingovernabili e dannosi, tra banca e impresa e tra banca e borsa.

La mancanza di separatezza si risolveva in una vera e propria esasperazione degli intrecci proprietari, «tant’è che il 93 per cento della COMIT era posseduto dalle controllate della stessa (alle quali gli industriali [che avevano in precedenza acquisito il controllo della banca] erano riusciti a rivendere le azioni acquisite al momento della scalata»¹⁶. In tal modo si determinava un’eccessiva concentrazione del potere finanziario e della stessa borsa¹⁷, con distorsioni intollerabili, quali l’«enorme potere finanziario e politico» acquisito dalle poche persone che controllavano tali gruppi industriali e finanziari, ed il «completo distacco e anche contrasto tra gli interessi dei singoli che esercita[va]no tale potere e gli interessi delle aziende da essi

¹⁴ P. SRAFFA, *La crisi bancaria in Italia* (1922), ora in ID., *Saggi*, Bologna, 1986, 217 ss., 234. Gli studi successivamente dedicati allo sviluppo storico del sistema economico-finanziario italiano hanno chiaramente denunciato sia «*il male antico del capitalismo italiano: una proprietà estremamente concentrata e chiusa in se stessa, più attenta alla conservazione del potere che alla crescita di lungo periodo delle imprese*» (M. ONADO, *op. cit.*, 403), sia la ridotta quota di reddito che fino al 1913 le famiglie potevano svincolare dai consumi per bisogni primari al fine di destinarla al risparmio: v. ad esempio G. VECCHI, *op. cit.*, 71 ss.; G. B. COHEN, *op. cit.*, 394.

¹⁵ V. per tutti A. CONFALONIERI, *Banche miste e grandi industrie in Italia 1914-1933*, Milano, 1997; S. LA FRANCESCA, *Storia del sistema bancario italiano*, cit., 97, ivi ulteriori riferimenti.

¹⁶ R. COSTI, *Banca e industria*, in *La nuova legge bancaria. Prime riflessioni sul testo unico in materia bancaria e creditizia*, M. RISPOLI FARINA (a cura di), Napoli, 1995, 115 ss., 116. Non diversa la situazione che si era determinata nel 1919 tra la Banca di Sconto ed il gruppo Ansaldo: cfr. G. TONIOLO, *Il profilo economico*, in G. GUARINO e G. TONIOLO, *La Banca d’Italia e il sistema bancario. 1919 -1936*, Roma-Bari, 1993, 5 ss., 20 ss.

¹⁷ M. ONADO, *op. cit.*, 400; e v. già P. SRAFFA, *op. cit.*, 237.

controllate»¹⁸.

Le banche finanziatrici subirono immobilizzazioni che ne determinarono una gravissima illiquidità: «nel 1932, su un totale di depositi e conti correnti pari a 4,5 miliardi di lire di allora, gli immobilizzi industriali delle banche ammontavano a ben 12 miliardi»¹⁹. Parimenti gravi furono le ripercussioni sia sulla regolare gestione delle singole banche - che ad esempio, redigevano regolarmente due bilanci, uno veritiero a fini interni e da tenersi segreto, e l'altro falso da ostentare al mercato ²⁰ – sia sulla stabilità complessiva del sistema bancario, che si trovava esposto ai cicli negativi delle grandi imprese finanziate.

Ai danni economici occorre poi aggiungere quelli sociali: come era già accaduto in passato, i risparmi della piccola e media borghesia rischiavano di essere sacrificati a vantaggio del grande capitale industriale e finanziario, con intuitivo malessere sociale ²¹. Ne seguì che, al fine di evitare la definitiva degenerazione della situazione economico-sociale, si erano resi periodicamente necessari salvataggi bancari e industriali che costarono alle finanze pubbliche e ai risparmiatori molti miliardi di lire dell'epoca ²².

A fronte di tale situazione si prese atto sia del colossale fallimento del mercato, ai cui principi si era affidata l'Italia postunitaria ²³, sia del fallimento delle regole fino ad allora adottate per disciplinare il sistema

¹⁸ P. SRAFFA, *op. cit.*, 237.

¹⁹ C. CASTRONOVO *La storia economica*, cit., 296; G. TONIOLO, *Il profilo economico*, cit., 19; S. LA FRANCESCA, *Le crisi bancarie prima e dopo la «guerra europea» e la «grande depressione»*, in AA.VV., *«Le crisi bancarie in Italia nell'ottocento e nel novecento»*, Milano, 2014, 81 ss.; ID., *Storia*, cit. 46, 78, 93 ss., il quale si sofferma sulle deficienze strutturali che resero pressoché inevitabili le immobilizzazioni bancarie.

²⁰ V. *Relazione presentata dall'IRI al Capo del Governo Benito Mussolini*, in DONATO MENICHELLA, *Stabilità e sviluppo dell'economia italiana. 1946-1960*, F. COTULA, C.O. GELSOMINO, A. GIGLIOBIANCO (a cura di), Roma-Bari, 1997, 77 ss.: si veda in particolare il paragrafo «Necessità per le banche di compilare bilanci veritieri», nel Capitolo II della Relazione.

²¹ S. LA FRANCESCA, *Le crisi bancarie prima e dopo la «guerra europea» e la «grande depressione»*, cit., 173.

²² Esiste una vasta letteratura sull'argomento: v., anche per riferimenti S. LA FRANCESCA, *Le crisi bancarie prima e dopo la «guerra europea»*, cit., 58 ss.

²³ V. per tutti C. CASTRONOVO, *Storia economica d'Italia. Dall'Ottocento al 2020*, cit., 26 ss.

bancario²⁴.

2. *La matrice politica del riassetto istituzionale degli anni Trenta.*

I problemi posti dalla “banca mista” si riproposero ancora una volta in modo particolarmente grave ai primi degli anni Trenta. Come già denunciato in occasione della crisi di appena un decennio prima, si ripresentarono i guasti strutturali insiti «nel finanziamento bancario dell’industria [e] nelle strette relazioni esistenti tra banca e industria che ne conseguono. È naturale che la banca pretenda, per la propria stessa salvezza, di sovrintendere, influenzare o frenare l’impresa cui essa ha affidato il proprio capitale e che questo risulti utile per la stessa industria; è anche naturale, ma non di meno dannoso, che la banca si avvantaggi dell’influenza, che le proviene dall’essere creditrice dell’impresa, per obbligarla a portare a termine operazioni disastrose per essa quanto vantaggiose per la banca; e spesso avviene che una banca trasferisca le perdite subite in cattivi affari su imprese controllate da essa stessa». A fronte della tendenza della banca finanziatrice ad esercitare un tale dominio sull’impresa finanziata, «le grandi industrie sono dal canto loro stimolate a rendersi indipendenti acquistando il controllo di una banca e ottenendo così, senza sottostare a pesanti imposizioni, il necessario sostegno finanziario»²⁵.

L’instabilità del sistema economico che ne derivava, era solo un aspetto dei problemi sollevati dal perdurare di questa situazione. I problemi erano soprattutto politici e divennero sempre più gravi ed evidenti nel corso degli anni Venti. Infatti, le crisi più recenti non esprimevano solo quei caratteri di corruzione, violazioni di leggi e crisi morale che avevano indignato quanti alla fine del XIX secolo avevano vissuto lo scandalo della Banca Romana²⁶. Piuttosto, le crisi bancarie

²⁴ M. ONADO, *op. cit.*, 409 ss.; M. DE CECCO, *Splendore e crisi del sistema Beneduce: note sulla struttura finanziaria e industriale dell’Italia dagli anni Venti agli anni Sessanta*, in *Storia del capitalismo italiano*, F. BARCA (a cura di), cit., 289 ss.; G. CONTI, *Fallimenti del mercato e fallimenti delle regole prima della legge bancaria del 1936*, in *Mercato Concorrenza e Regole*, 2011, III, 521 ss.

²⁵ P. SRAFFA, *op. cit.*, 236. Le analisi di Sraffa sono state condivise e largamente riproposte dalla dottrina successiva: v. da ultimo G. TONIOLO, *Storia della Banca d’Italia*, I, Bologna, 2022, 357 ss., 573 s.

²⁶ V. per tutti M. ONADO, *op. cit.*, 393.

degli anni Venti e primi anni Trenta recavano alle estreme conseguenze un conflitto sociale comunque già presente in quello scandalo, come pure nella crisi bancaria del 1907²⁷. Più chiaramente, le crisi bancarie ora in esame sottintendevano la pretesa dei grandi gruppi industriali e finanziari dell'epoca di dominare la società e lo Stato, scaricando su di essi (e dunque sulle classi subalterne) i costi della loro egemonia²⁸. In questa sede sarebbe un fuor d'opera dar conto delle alterne fasi dello scontro tra lo Stato e quello che nel secondo dopoguerra sarebbe stato autorevolmente definito un «mondo di spettri»²⁹. Quel che qui interessa, è che quello scontro esitò in una serie di provvedimenti, dei quali la costituzione dell'IMI (r.d.l. 13 novembre 1931 n. 1398), la costituzione dell'IRI (r.d.l. 23 gennaio 1933 n. 3) e la «legge bancaria» del 1936 (r.d.l. 12 marzo 1936 n. 375; r.d.l. 17 luglio 1937 n. 1400; L. 7 marzo 1938 n. 141; di seguito anche l.b.) furono l'architrave³⁰. Per tale via si procedette ad una profonda e duratura riforma di struttura del sistema economico italiano, della cui importanza strategica per la società e l'economia Mussolini ebbe immediata consapevolezza, sia nelle premesse, sia nelle conseguenze³¹.

A seguito di tale riforma lo Stato, per il tramite dell'IRI, «si trovò a detenere partecipazioni [...] per oltre il 44 per cento del capitale azionario italiano e ad assumere [...] il controllo per una quota pari a circa il 18 per cento del capitale totale»³². Più precisamente, le imprese

²⁷ Sulla crisi del 1907 v. per tutti S. LA FRANCESCA, *Le crisi bancarie prima e dopo la «guerra europea» e la «grande depressione»*, cit.

²⁸ Ne accenna G. TONIOLO, *Il profilo economico*, cit., 17 s.

²⁹ P. SARACENO, *Fattori dello sviluppo industriale italiano nell'ultimo trentennio* (1952), in *Il Fascismo. Antologia di scritti critici*, C. CASUCCI (a cura di), Bologna, 1961, 331 ss., 336, il quale si riferisce a «quel mondo ... che nella banca, nell'industria, nella borsa voleva far credere esistessero gruppi bancari, gruppi industriali e investitori operanti con capitali propri e a proprio rischio, quando invece si operava soltanto con il rischio dei depositanti e a carico dello Stato».

³⁰ V. ampiamente R. DE FELICE, *Mussolini. Gli anni del consenso. 1929-1936*, Torino, 1974 e 1996, rist. Milano, 2006, 165 ss.

³¹ V. rispettivamente il discorso pronunciato a Napoli il 25 ottobre 1931 (pochi giorni prima della firma delle «convenzioni» di cui si dirà *infra* nel testo) e la lettera del 9 gennaio 1933, ossia due settimane prima della costituzione dell'IRI, inviata da Mussolini al Ministro delle Finanze Jung, entrambi riprodotti in R. DE FELICE, *op. cit.*, 169 e 176, nota 1.

³² C. CASTRONOVO, *La storia economica* (1975), in *Storia d'Italia. Dall'Unità ad oggi*, 7, Milano, 2005, 301 s.

controllate dall'IRI concorrevano alla produzione nazionale per il 25 per cento nel comparto meccanico, per l'80 per cento in quello navale, per il 45 per cento nell'acciaio, per il 77 per cento nella ghisa, per 30 per cento nell'elettricità³³. Inoltre, per il tramite dell'IRI, o direttamente, o attraverso il sistema delle Casse di Risparmio³⁴, lo Stato aveva il controllo pressoché totale del sistema bancario³⁵.

In ambito storiografico è stata posta la questione del disegno politico sottostante a questo imponente ingresso dello Stato nell'economia. Più precisamente, si è dubitato che una tale presenza dello Stato nelle attività bancarie e manifatturiere si sia effettivamente colorita di un pur vago intento ideologico in qualche modo collegato alla costruzione corporativa, ritenendosi, piuttosto, che il tutto si sia risolto, al più, in un contingente tentativo di efficientamento economico assolutamente svincolato dalla «dottrina fascista»³⁶.

Il contributo appena richiamato è importante, dal momento che impone di verificare la consapevolezza politica degli interventi legislativi sopra richiamati.

Una qualche indicazione al riguardo può probabilmente ricavarsi da un documento, del quale la dottrina ha già sottolineato l'importanza sul piano storico³⁷. Si tratta della *Relazione presentata dall'IRI al Capo del Governo Benito Mussolini* datata 5 dicembre 1933, recante il titolo «Studio sui problemi del risanamento bancario». La *Relazione* si compone di quattro parti, precedute da una «Premessa» e seguite da un «Programma di azione», per complessive quarantotto pagine del

³³S. LA FRANCESCA, *Le crisi bancarie prima e dopo la «guerra europea» e la «grande depressione»*, cit., 100.

³⁴ Cfr. L. DE ROSA, *Storia delle Casse di risparmio e della loro associazione. 1822-1950*, Roma-Bari, 2003; M. DE CECCO, *Splendore e crisi del sistema Beneduce: note sulla struttura finanziaria e industriale dell'Italia dagli anni Venti agli anni Sessanta*, cit., 392.

³⁵ M. NIGRO, *Profili pubblicistici del credito*, in M. NIGRO, S. MARTIN-RETORTILLO, *La disciplina pubblicistica del credito*, Milano, 1970.

³⁶ G. B. COHEN, *Was Italian Fascism a Developmental Dictatorship? Some evidence to the contrary*, in *The Economic History Review*, 1988, I, 95 ss., in contrapposizione a A.J. GREGOR, *Italian Fascism and Developmental Dictatorship*, Princeton, 1979.

³⁷ S. CASSESE, *È ancora attuale la legge bancaria del 1936? Stato, banche ed imprese pubbliche dagli anni '30 agli anni '80*, Roma, 1987, 67; A. ROSELLI, *Il Governatore Vincenzo Azzolini (1931.1944)*, Roma-Bologna, 2000, 122 ss.

volume in cui è pubblicata³⁸.

Mette conto, innanzi tutto, sottolineare che la *Relazione* dimostra che ai protagonisti della vicenda non sfuggiva la portata dell'operazione. Ciò si evince già dalla chiarezza con la quale viene percepita la caratura politica sistemica dell'operazione medesima in rapporto ai profili economici della stessa: «il sistema bancario dei grandi istituti di credito italiani amministra... in cifra tonda circa 13-14 miliardi di lire raccolti in Italia. Queste cifre qualificano anche, e specialmente dal punto di vista politico, l'importanza del problema e lo pongono in primo piano fra quelli della ricostruzione della economia del Paese»³⁹.

In particolare, non può sfuggire in queste parole il nesso tra tutela del risparmio sociale diffuso, «*ricostruzione dell'economia del Paese*» e importanza politica di questi due aspetti nel collegamento tra loro. La stessa prospettiva si riscontra in altra parte della *Relazione*, dove si afferma che l'intervento dello Stato è ispirato dalla «necessità di carattere politico della copertura da parte dello Stato delle perdite manifestatesi nelle immobilizzazioni bancarie ai danni dei depositanti e dei correntisti»⁴⁰. Si conferma così che la tutela dei depositanti e dei correntisti, in una parola la tutela dei risparmiatori e del risparmio, costituisce la «*necessità di carattere politico*» della riforma di struttura, cui si accingevano i legislatori dell'epoca.

Occorre, infatti, essere consapevoli delle implicazioni politiche della tutela del risparmio.

Si è già notato come tale tutela fosse in stretto collegamento con la «*ricostruzione dell'economia del Paese*». Questo collegamento è ribadito in altra parte della *Relazione*: precisamente nella parte in cui si scrive che per gli anni successivi il risparmio si sarebbe dovuto «applicare prevalentemente alla copertura dei fabbisogni statali ed alla copertura degli smobilizzi industriali che lo Stato ha ereditato dalle banche». In quest'ottica si sarebbe impedita l'apertura di ulteriori sportelli da parte delle grandi banche, le quali avrebbero dovuto «equilibrare il conto economico [...] mediante concentrazioni bancarie

³⁸ COTULA, GELSOMINO, GIGLIOBIANCO (cur.), *Donato Menichella. Stabilità e sviluppo dell'economia italiana. 1946-1960*, I, *Documenti e discorsi*, cit., 77 ss.

³⁹ *Relazione*, cit., 97. Le parole spese da Mussolini nel senso della «sacralizzazione» del risparmio sono riportate da S. LANDI, *La disciplina del credito nell'ordinamento corporativo*, Firenze, 1939, 76 e 83 ss.

⁴⁰ v. *Relazione*, cit., 92.

e non mediante espansione dei singoli istituti»⁴¹.

Tali indicazioni completano il quadro di riferimento, che – come anticipato - non è solo economico, ma anche e soprattutto ideologico-politico: la già sottolineata finalizzazione della tutela del risparmio alla «*ricostruzione dell'economia del Paese*» è affiancata dalla pretesa dello Stato di dettare le linee di sviluppo imprenditoriale delle imprese bancarie, le cui esigenze, i cui particolari obiettivi imprenditoriali vengono sottratti alle valutazioni delle singole imprese e subordinati ai «*fabbisogni statali*». Il quadro diviene più esplicito in un altro passaggio della *Relazione* del 5 dicembre 1933 in esame, nella quale si definisce più compiutamente l'intento politico della riforma: «le banche non sono più le dominatrici dell'economia della Nazione, ma sono soltanto lo strumento dell'esercizio di una forma particolare di credito [...] per lo sviluppo dell'attività produttiva della Nazione»⁴².

Dalle parole appena riportate emerge un dato di particolare importanza: in esse il sistema bancario, vale a dire l'insieme delle imprese che esercitano una particolare attività economica, è letteralmente configurato come “strumentale” ad un interesse dichiarato superiore a quello proprio delle imprese medesime: tale interesse superiore è individuato nello sviluppo dell'«*attività produttiva della Nazione*».

Le affermazioni contenute nella *Relazione* della fine del 1933 non possono essere sottovalutate, non soltanto perché con esse si formalizzavano idee e progetti concordati da Beneduce con Mussolini fin dalla primavera del 1932 sulla struttura che si sarebbe dovuta imprimere al sistema economico italiano⁴³, ma anche e soprattutto perché esse sono del tutto in linea con le dichiarazioni rese in Senato, sempre nel 1933, da Alberto de Stefani, allora componente del Gran Consiglio del Fascismo, Accademico d'Italia e già Ministro delle Finanze e Ministro del Tesoro del Regno: «è necessario che tutti gli istituti finanziari italiani operino nell'orbita delle direttive nazionali, per modo che la precisa volontà del governo e del Paese discenda e si propaghi dai centri massimi del credito alle banche private e a tutti i

⁴¹ V. ancora *Relazione*, cit., 100.

⁴² V. ancora *Relazione*, cit., 94.

⁴³ Cfr. F. BONELLI, *Beneduce, Alberto (1877-1944)*, in *Dizionario biografico degli Italiani*, VI, 1966, ora disponibile anche in rete: [http://www.treccani.it/enciclopedia/alberto-beneduce_\(Dizionario-Biografico\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/alberto-beneduce_(Dizionario-Biografico)/).

consumatori di credito»⁴⁴.

Il ruolo assegnato al credito nella *Relazione* del 1933 fu esplicitato da Mussolini nel «Piano regolatore dell'economia italiana» enunciato il 23 marzo 1936 in Campidoglio, innanzi all'Associazione Nazionale delle Corporazioni (disponibile in <http://www.adamoli.org/benito-mussolini/pag0599-.htm>), dove affermò che il settore del credito «è di assoluta pertinenza dello Stato».

I motivi politici e ideologici di tale pertinenza erano ben sedimentati nell'*establishment* italiano dell'epoca: in un documento datato 18 novembre 1935, elaborato in occasione della preparazione della legge bancaria, si scrisse che l'emanando provvedimento avrebbe dovuto consentire allo Stato di assumere «fermamente nelle sue mani la potente leva del credito», il quale «deve essere considerato come uno strumento da applicare e manovrare ai fini nazionali» e si aggiungeva che «tale strumento deve risultare agile e idoneo a indirizzare la produzione in un senso piuttosto che in un altro, a favorire talune attività, ostacolandone altre, in rapporto alle vedute dello Stato ed ai bisogni della sua difesa»⁴⁵.

La visione nella quale si iscrive il radicale intervento economico-giuridico sintetizzato in questo paragrafo, fu colta da un autorevole giurista qualche anno dopo: «lo Stato fascista è uno Stato *totalitario*, in quanto non solo assoggetta a sé tutte le forze ed iniziative del Paese, ma l'assoggetta nella totalità dei suoi rapporti, dalla famiglia alla scuola, all'opificio, nello svolgimento del commercio e dell'industria, nell'uso della proprietà e della ricchezza. Tutti: individui, collettività, imprese, banche, istituti di risparmio, società coloniali sono sotto l'immediata direzione del supremo organismo statale»⁴⁶.

Come si vede, la documentazione sopra passata in rassegna, i pronunciamenti ufficiali dell'epoca, come pure le concrete ricadute dell'operazione, attestano che il riassetto istituzionale di cui si sono ricordati i momenti topici, non fu dettato né dalla casualità, né da

⁴⁴ cit. da S. CASSESE, *È ancora attuale la legge bancaria del 1936? Stato, banche ed imprese pubbliche dagli anni '30 agli anni '80* cit., 39. Queste idee si riversarono nella definizione dei compiti della Corporazione della previdenza e del credito: cfr. S. LANDI, *op. cit.*, 119.

⁴⁵ Il documento è pubblicato in *La legge bancaria. Note e documenti sulla sua «storia segreta»*, PORZIO (a cura di), Bologna, 1981, 306 ss.

⁴⁶ F. FERRARA SR., *Rinnovamento del diritto civile secondo i postulati fascisti*, 1940, ora in *Scritti giuridici*, I, Milano, 1954, 107 ss., 108.

generici intenti efficientisti; al contrario, esso si inserì e fu armonico ad un disegno politico complessivo di ricostruzione della società e dello Stato. Esso si risolse in un oggettivo rafforzamento del Regime in quanto ridimensionò le forze economiche che pretendevano di condizionarlo, ne rinsaldò il rapporto con ampi segmenti sociali e ne estese il controllo diretto ed indiretto sull'economia⁴⁷. Per quanto qui interessa più direttamente, con i provvedimenti in discorso, il credito divenne a pieno titolo un elemento operativo del *progetto* intrinseco allo Stato corporativo⁴⁸, in cui venne intravisto l'unico strumento in grado di «risolvere le drammatiche contraddizioni del capitalismo» evidenziate dalla crisi del 1929⁴⁹.

⁴⁷ R. DE FELICE, *op. cit.*, 179.

⁴⁸ Sull'elaborazione dello Stato corporativo quale «Stato-progetto» v. ampiamente I. STOLZI, *L'ordine corporativo. Poteri organizzati e organizzazione del potere nella riflessione giuridica dell'Italia Fascista*, Milano, 2007, 101 ss. Con riguardo ai provvedimenti esaminati nel testo deve aggiungersi che, se la *ratio* di fondo della legge del 1936 non era certo incoerente con i motivi ispiratori di uno stato corporativo (sul punto v. ampiamente il già ricordato S. LANDI, *op. cit.*, 75 ss.), la sua progettazione e le sue implicazioni istituzionali si svolsero al di fuori dell'organizzazione corporativa (v. per tutti M.S. GIANNINI, *Considerazioni finali*, in *La legge bancaria*, PORZIO (a cura di), cit., 237 ss.; D. FAUSTO, *op. cit.*, 474; per la non casualità di tale circostanza e per le sue articolate spiegazioni v. R. DE FELICE, *op. cit.*, 175 ss.), anche se – è stato recentemente sottolineato – «la corporazione svolse comunque un'azione non irrilevante: offrì ai diversi interessi coinvolti la possibilità di esprimere ufficialmente rivendicazioni e proposte, consentendo ... di calibrare i diversi aspetti della riforma in relazione alle forze in campo» (A. GAGLIARDI, *Il corporativismo fascista*, Roma-Bari, 2010, 123).

⁴⁹ B. MUSSOLINI, *La dottrina del fascismo*, Milano, 1936-XIV, 41: e v. infatti al riguardo R. DE FELICE, *op. cit.*, 163 e 178. Aspirazione non dissimile era coltivata dalla versione cattolica del corporativismo, su cui qui è sufficiente rinviare a C. VALLAURI, *Le radici del corporativismo*, Roma, 1971; P. SCHIERA, *Corporativismo: concetti storici*, in *Korporativismus in den südeuropäischen Diktaturen*, Fankfurt am Mein, A. MAZZACANE, A. SOMMA, M. STOLLEIS (a cura di), 2005, 44 ss. Sull'enciclica «*Quadragesimo anno*» del 1931 v. S. FRIGATO, *La difficile democrazia: la dottrina sociale della Chiesa da Leone XIII a Pio XII*, Torino, 2007, 117 ss. Mette conto, peraltro, rammentare che il corporativismo cattolico si discostava da quello fascista sotto due cruciali aspetti: il corporativismo fascista era, infatti, programmaticamente e costitutivamente inserito nell'organizzazione dello Stato, che – tornano appropriate le parole di F. FERRARA SR., *Rinnovamento del diritto civile secondo i postulati fascisti*, cit., 107 ss. - era «sovrano, autoritario, accentratore di ogni interesse e potere, supremo ordinatore della vita pubblica e privata»); in secondo luogo, secondo

3. “Raccolta” e “impieghi” nel disegno del legislatore fascista.

La conclusione attinta nel precedente paragrafo si salda con l’osservazione – già presente nella dottrina degli anni Settanta⁵⁰, ma maturata con maggiore chiarezza nei più recenti studi di storia economica - secondo la quale l’intervento sul mercato finanziario realizzato con la legge del 1936 ebbe luogo all’insegna di una politica economica ben precisa⁵¹, a sua volta ispirata ad una visione complessiva che si poneva in netta alternativa all’idea liberistica dei «mercati autoregolantisi, senza tuttavia per questo ledere i diritti di proprietà, se non come ultima ratio. Per questo [l’Italia fascista] perseguì una terza via, tra mercato e collettivizzazione, e il corporativismo ne fu l’espressione più conseguente»⁵²: la legge bancaria del 1936-1938, non disgiunta dai provvedimenti ricordati in apertura del precedente paragrafo, e di cui essa in qualche modo costituisce il corollario, nel far propria «la convinzione tecnocratica che un controllo stretto sia dell’insieme, sia dei singoli istituti di credito avrebbe evitato all’Italia il ripetersi delle crisi bancarie, si sposava bene con gli intenti programmatori e di controllo diffuso della vita

A. GAGLIARDI, *op. cit.*, 24, il corporativismo fascista sarebbe stato significativamente votato all’industrialismo.

⁵⁰ V. ad es. M. NIGRO, *op. cit.*, 28; P. VITALE, *Pubblico e privato nell’ordinamento bancario*, Milano, 1977, 140 e 142; MAZZINI, *Ordinamento del credito: spunti e riflessioni in tema di interventismo economico e corporativismo fascista*, in *L’ordinamento del credito fra due crisi [1929/1973]*, P. VITALE (a cura di) Bologna, 1977, 141 ss.

⁵¹ D. FAUSTO, *op. cit.*, 19, il quale, nell’espone i lineamenti dell’intervento pubblico nell’economia negli anni Trenta, li ascrive alla realizzazione degli interessi dichiarati nella *Relazione dell’IRI al Capo del Governo* e sottolinea come questo intervento fosse finalizzato «all’obiettivo di una completa utilizzazione delle risorse interne nell’interesse nazionale» e «ad una politica di riarmo in vista della guerra».

⁵² G. CONTI e A. POLSI, “*Elites bancarie durante il fascismo tra economia regolata ed autonomia*”, Dipartimento di Scienze Economiche – Università di Pisa, Discussion Paper n. 27, 2003, 47 (<http://www-dse.ec.unipi.it/ricerca/discussion-papers.htm>); S. LA FRANCESCA, *Le crisi bancarie prima e dopo la «guerra europea» e la «grande depressione»*, cit., 105; ID., *Storia*, cit., 193. La valutazione di sintesi sul corporativismo riportata nel testo sembra confermata dal periodo iniziale della dichiarazione VII della Carta del Lavoro del 21 aprile 1927 («lo Stato corporativo considera l’iniziativa privata nel campo della produzione come lo strumento più efficace e più utile nell’interesse della Nazione»).

economica ... propri della fase matura dal fascismo»⁵³.

Queste considerazioni, formulate da un autorevole storico dell'economia nel 2022, sembrano in piena sintonia con quanto scritto poco meno di un secolo fa nell'introduzione della prima monografia dedicata al nuovo ordinamento del credito da un componente del «Comitato tecnico corporativo», incaricato dalla «Corporazione del credito e della previdenza» di seguire *l'iter* di emanazione della legge bancaria: «ogni regime politico ed ogni sistema sociale hanno impostato, nei riguardi dei problemi attinenti al risparmio e al credito, determinate soluzioni, aderenti non solo alle necessità tecnico organizzative del servizio creditizio, ma altresì alle stesse premesse programmatiche di ciascun sistema»⁵⁴.

Momenti centrali dell'articolato disegno del legislatore degli anni Trenta furono sia una radicale mobilitazione delle risorse finanziarie disponibili, sia la canalizzazione di tali risorse verso le «sicure mani» dello Stato, nella cui orbita – come si è già detto - gravitava l'intero sistema bancario sotto un duplice profilo, soggettivo e oggettivo.

Per quanto riguarda l'aspetto soggettivo, successivamente ai provvedimenti sopra elencati le più rilevanti imprese bancarie erano, o dotate di personalità giuridica di diritto pubblico, o erano di proprietà pubblica perché controllate dall'IRI⁵⁵. Sarebbe, tuttavia, affrettato ridurre la questione ad un fatto di mera composizione del capitale delle banche. Infatti, sul piano oggettivo, vale a dire sul piano delle modalità di esercizio dell'impresa, il sistema bancario era sotto il controllo pubblico perché l'attività bancaria in forza della legge del 1936 diveniva soggetta agli stringenti poteri di indirizzo assegnati alla Banca d'Italia e agli organi politici di vertice del settore (il CICR). Per di più, tali poteri di indirizzo di natura sistemica erano affiancati e completati da incisive potestà di intervento sulla gestione delle singole banche.

⁵³ G. TONIOLO, *Storia della Banca d'Italia*, cit., 599, il quale, peraltro, aggiunge che, «seppure con intensità e forme diverse», tendenze di questo tipo erano emerse anche «nei paesi democratici».

⁵⁴ S. LANDI, *op. cit.*, XI; sulla presenza di Landi nei processi di preparazione della legge bancaria v. R. FAUCCI, *Appunti sulle istituzioni economiche del tardo fascismo*, in *Quaderni storici*, 1975, 607 ss., 612, nota 13.

⁵⁵ M. S. GIANNINI, *Osservazioni sulla disciplina della funzione creditizia*, in *Scritti in onore di S. Romano*, Padova, 1940, II, 726 ss.; M. NIGRO, *op. cit.*, 30 e 40; G. CONTI e A. POLSI, *op. cit.*, 47.

Tale pervasiva pubblicizzazione del settore creditizio era funzionale al – e costituiva la migliore garanzia per il – conseguimento di due fini di carattere strategico. In primo luogo, la canalizzazione del risparmio verso enti gestiti e/o controllati dallo Stato offriva una risposta concreta all'esigenza di tutelare il risparmio medesimo, di cui a partire dalla legge del 1926 il legislatore si era fatto espresso carico in considerazione della provenienza del risparmio italiano e dell'esperienza storica all'epoca maturata. A questo proposito, ossia a proposito dell'origine del risparmio raccolto in Italia, già si è ricordata l'assenza nel Paese di grandi capitali: tale carenza, che nel corso del tempo aveva determinato la dipendenza (anche in termini di politica estera) del Regno d'Italia dalla Francia, dalla Gran Bretagna, dalla Germania e dopo la Grande Guerra soprattutto dagli Stati Uniti⁵⁶, ormai divenuti detentori dell'«impero monetario» in luogo della Gran Bretagna⁵⁷, aveva circoscritto la possibilità di reperire risorse finanziarie all'interno del Regno ad una platea, peraltro diffusa, di piccoli risparmiatori, che per loro natura prediligevano investimenti liquidi e non rischiosi e pertanto disomogenei rispetto ai finanziamenti di lungo periodo di cui bisognava la grande impresa, che invece erano illiquidi e rischiosi.

Per altro verso, l'esperienza storica aveva dimostrato che proprio questa classe di risparmiatori – benché inconsapevoli ed incolpevoli – era stata la principale vittima delle numerose crisi bancarie che si erano susseguite nella pur breve vita del Regno. L'instradamento di questo risparmio verso un sistema bancario stabile e sotto il variegato controllo dello Stato di cui si è detto, avrebbe di fatto consentito di escludere il risparmio stesso da qualsiasi rischio che non fosse quello (ormai, peraltro, divenuto assolutamente teorico) della solvibilità della banca, grazie al meccanismo implicito nei futuri artt. 1786, 1834 e 1813 c.c. 1942: in concreto la raccolta del risparmio avrebbe dovuto aver luogo soprattutto con lo strumento tecnico-giuridico del contratto di deposito,

⁵⁶ V. tra molti A. M. BANTI, *L'età contemporanea. Dalla Grande Guerra a oggi*, Roma-Bari, 2009, 75 ss.; G. TONIOLO, *Storia della Banca d'Italia*, cit., 380 ss., il quale evidenzia il nesso tra la posizione degli Stati Uniti a proposito della sistemazione europea all'indomani della Grande Guerra, la questione relativa ai debiti di guerra e le rivendicazioni da parte italiana a che fossero mantenute le promesse di espansione territoriale fatte dalle Potenze dell'intesa per indurre l'Italia all'intervento.

⁵⁷G. TONIOLO, *Storia della Banca d'Italia*, cit., 429.

che di regola garantiva la liquidità dell'investimento e, nella sua variante in conto corrente, sovveniva anche alle esigenze del sistema dei pagamenti. Si è già anticipato come questo trasversale (al diritto pubblico e al diritto privato) meccanismo tecnico giuridico non fosse politicamente neutro, ma mirasse a saldare un consistente segmento sociale al Regime.

Questa non casuale struttura della raccolta del risparmio, che aveva come corollario istituzionale – peraltro anch'esso coerente con l'obiettivo politico di protezione dei piccoli risparmiatori sopra indicato - l'asfissia della borsa e la disincentivazione dell'investimento diretto nelle imprese a tutto vantaggio dell'intermediazione bancaria⁵⁸, era caratterizzato da un'intrinseca liquidità. Si conseguiva, così, anche l'effetto di escludere in radice l'evenienza che i risparmiatori cedessero le attività finanziarie in loro possesso determinando l'inaridimento delle fonti finanziarie del sistema industriale.

Si perviene, così, al momento di saldatura del tema della raccolta con quello degli impieghi, ossia delle forme di esercizio del credito. Anche a questo riguardo è agevole scorgere la trama di natura politica che ne guida la ristrutturazione. In proposito, assume un decisivo rilievo la c.d. “specializzazione del credito”, che i regolatori dell'epoca perseguirono con particolare determinazione.

Sul punto, è stato da tempo perspicuamente osservato che l'impatto della legge bancaria del 1936 sotto questo aspetto non si percepisce compiutamente se non si presta attenzione allo specifico contesto normativo nel quale essa si inserì⁵⁹. In particolare - si è precisato - occorre tener conto delle c.d. «convenzioni», che – previste quasi incidentalmente nell'ultima parte del DCG 30 dicembre 1930⁶⁰ – furono di fatto imposte dal governo dell'epoca alle tre banche che dominavano il mercato dei capitali italiano di quel periodo, vale a dire Banca Commerciale Italiana, Credito Italiano e Banco di Roma. Tali «convenzioni» ebbero più versioni fino alla redazione definitiva del 6, 7 e 13 marzo 1934⁶¹. Con esse le banche firmatarie si impegnavano a non

⁵⁸ cfr. S. LA FRANCESCA, *Storia del sistema bancario*, cit., 56 s.

⁵⁹ S. CASSESE, *È ancora attuale la legge bancaria del 1936? Stato, banche ed imprese pubbliche dagli anni '30 agli anni '80*, cit., 65 ss.

⁶⁰ Può leggersi in G. GUARINO, G. TONIOLO, *op. cit.*, 736.

⁶¹) Sulle date delle Convenzioni, però, non v'è univocità: v. G. GUARINO, G. TONIOLO, *op. cit.*, 853, nota 8.

assumere partecipazioni azionarie dirette o indirette di qualsiasi tipo in imprese non bancarie e di limitare la loro operatività nei confini propri della c.d. “banca commerciale”.

In questo scenario intervenne la legge bancaria, che diede per presupposta la regola di specializzazione senza dettarla espressamente per legge e senza, pertanto, compromettere la possibilità di introdurre modifiche per via amministrativa qualora se ne fosse ravvisata la necessità⁶².

Il quadro che complessivamente ne risulta fu oggetto di un’attenta pianificazione⁶³: esso è caratterizzato dalla distinzione degli intermediari finanziari sul duplice piano della durata della raccolta e della qualità degli impieghi. Più precisamente, alle banche ordinarie (anzi, per usare la terminologia della legge del 1936, alle «aziende di credito») era assegnato il compito di provvedere ai bisogni finanziari attinenti al normale ciclo di produzione delle imprese manifatturiere: solo qualche anno dopo, il nuovo codice si sarebbe fatto carico di disciplinare tali contratti negli artt. 1842 ss. (apertura di credito), 1846 ss. (anticipazione bancaria), 1858 ss. (sconto bancario). Di contro, il credito industriale di medio-lungo termine, rivolto anche alle medie e piccole imprese, - di maggiore rischiosità rispetto a quello a breve termine - fu devoluto ad appositi istituti di matrice pubblicistica, tra i quali spiccava l’IMI. Quest’ultimo, peraltro, potenziato a livello periferico, sarebbe stato finanziato con l’emissione di obbligazioni di durata sostanzialmente non diversa dalla durata media dei suoi impieghi⁶⁴.

Tale articolata ristrutturazione tecnica degli impieghi non aveva un respiro confinato al mero equilibrio finanziario delle imprese creditizie, dal momento che, per il tramite di essa, si realizzava l’intento politico di fondo – enunciato, come si ricorderà, durante la preparazione della

⁶² V. ancora S. CASSESE, *È ancora attuale la legge bancaria del 1936? Stato, banche ed imprese pubbliche dagli anni '30 agli anni '80* cit., 65 e 67.

⁶³ V. in proposito la lettera del 9 gennaio 1933, inviata da Mussolini al Ministro delle Finanze Jung, già citata; nonché la *Relazione presentata dall’IRI al Capo del Governo* il 5 dicembre 1933, cit., 106 e 104.

⁶⁴ *Relazione dell’IRI al Capo del Governo Benito Mussolini*, cit., 104 s. Sulla saldatura sistematica tra le Convenzioni del 1931, cui si è accennato nel testo, e la costituzione e l’operatività dell’IMI esiste un’ampia letteratura: v. ad es. S. CASSESE, *È ancora attuale la legge bancaria del 1936? Stato, banche ed imprese pubbliche dagli anni '30 agli anni '80*, 66; D. FAUSTO, *op.cit.*, 16.

legge bancaria – di «indirizzare la produzione in un senso piuttosto che in un altro, a favorire talune attività, ostacolandone altre, in rapporto alle vedute dello Stato ed ai bisogni della sua difesa»

Si ha così conferma che struttura della raccolta bancaria e diversificazione degli impieghi non erano solo congegni tecnici, ma costituivano aspetti di una ben precisa visione politica del mercato finanziario, che si intendeva realizzare attraverso la transizione dalla «“libera” concorrenza [alla] distribuzione razionale di compiti e funzioni secondo le possibilità e capacità economiche dei vari gruppi e tipi di aziende»⁶⁵. In tale progetto politico di ristrutturazione del sistema economico, si inserivano funzionalmente, oltre alla ristrutturazione della raccolta e degli impieghi, anche il rigido controllo sull'ampiezza delle reti di distribuzione e sul contenuto dei contratti, dei quali si dirà *infra*.

Ai circoscritti fini del discorso qui svolto, queste indicazioni sulla politica economica perseguita negli anni Trenta del XX secolo possono essere sufficienti. Esse hanno confermato che tale politica economica si articolò su ben precise direttrici: mobilitazione del risparmio sociale diffuso, che – come si era all'epoca perfettamente compreso – costituiva un'opportunità e al tempo stesso poneva un problema politico relativo alla situazione economica di precisi segmenti sociali; tutela di questi segmenti sociali attraverso gli articolati meccanismi istituzionali che si sono accennati; rafforzamento e completamento della tutela degli strati sociali interessati con le politiche monetarie deflattive culminate con la «battaglia di quota novanta» volte in definitiva a conservare il potere di acquisto della moneta⁶⁶; conseguimento di una massa critica

⁶⁵ Sono parole di S. LANDI, *op. cit.*, 141.

⁶⁶ Anche su tali politiche esiste un'ampia bibliografia (cui *adde* recentemente G. TONIOLO, *Storia della Banca d'Italia*, cit., 423 ss., 537 ss.), sui limiti della quale v. peraltro R. DE FELICE, *Mussolini il fascista. L'organizzazione dello Stato fascista 1925-1929*, Torino, 1968, 223 ss.: per quanto qui può interessare, mette conto osservare che, sia le politiche deflattive, sia la legge bancaria del 1936 furono ispirate da - ed effettivamente ebbero - ricadute politico-sociali in termini di consenso di talune classi sociali (non solo la piccola e media borghesia risparmiatrice, ma anche la classe operaia che dal 1925 era in agitazione per l'inflazione: cfr. A. GAGLIARDI, *op. cit.*, 33) al Regime e di sfavore per il «capitale finanziario privato» (ritenuto per di più non estraneo a speculazioni contro la lira a partire dal 1923: cfr. R. DE FELICE, *Mussolini. Gli anni del consenso, 1929-1936*, cit., 170, nota 2; G. CONTI e A. POLSI, *op. cit.*, 29 ss.): v. in proposito M. S. GIANNINI, *Considerazioni finali*, cit., 241 ss.; S.

di risorse finanziarie da indirizzare verso gli impieghi più congrui per dare impulso allo sviluppo economico della Nazione; controllo pubblico di una quota rilevante dei mezzi di produzione strategici, al fine ultimo di svincolare per quanto possibile l'Italia dalla necessità di ricorrere ai capitali e alla produzione stranieri⁶⁷, onde finalmente dar corpo al mito – sempre rincorso dall'Unità – della «grande potenza»⁶⁸, destinato, peraltro, ad infrangersi irrimediabilmente con la Seconda guerra mondiale.

Questa articolata visione strategica rinveniva a ben vedere il suo fulcro economico e giuridico nell'attività di raccolta del risparmio e nell'impiego di quest'ultimo, ossia nell'attività bancaria. Ciò rende ragione della formula nella quale tale visione si tradusse sul piano giuridico. Il primo comma dell'art. 1 della legge bancaria disponeva, infatti, che «la raccolta del risparmio tra il pubblico sotto ogni forma e l'esercizio del credito sono funzioni di interesse pubblico regolate dalle norme della presente legge».

4. *La «funzione di interesse pubblico» dell'attività bancaria ex art. 1 della legge bancaria del 1936.*

Il precedente paragrafo ha dimostrato che la formula dell'art. 1 l.b. non nacque dal nulla, ma originò da premesse ideologiche e politiche ben precise: nella prospettiva del Regime «la raccolta del risparmio tra il pubblico [...] e l'esercizio del credito sono funzioni di interesse pubblico» in quanto, per un verso, «le aziende appartengono alla Nazione; hanno diritto e dovere di giovare di tutte le fonti del credito

CASSESE, in *L'ordinamento del credito fra due crisi*, cit., 267 ss.; G. GUARINO, *Il profilo giuridico*, in G. GUARINO e G. TONIOLO, *op. cit.*, 103 ss., spec. 145; C. CASTRONOVO, *op. cit.*, 269.

⁶⁷ Scriveva nel 1937 Giorgio MORTARA, fondatore dell'Ufficio Studi della Banca d'Italia, che «il fine dell'azione italiana per l'indipendenza economica nazionale non è quello di troncane le relazioni economiche con gli altri paesi, e neppure quello di restringerle, ma soltanto quello di modificarle in maniera che il soddisfacimento delle necessità più vitali sia conseguito nella maggior misura possibile mediante le risorse nazionali, così da rendere impossibile ogni coazione della nostra volontà da parte di stati stranieri, esercitata con la minaccia o con l'attuazione di impedimenti al commercio con l'estero» (cit. da D. FAUSTO, *op. cit.*, 458, nota 72).

⁶⁸ V. ancora M. DE CECCO, *L'Italia grande potenza: la realtà del mito*, cit. 3 ss.; D. FAUSTO, *op. cit.*, 458.

che la Nazione mette a disposizione dell'attività produttrice del popolo italiano»⁶⁹ e, per altro verso, per il tramite della legge bancaria lo Stato perseguì espressamente lo scopo – più volte ricordato - di assumere «fermamente nelle sue mani la potente leva del credito» onde «indirizzare la produzione in un senso piuttosto che in un altro, [...] favorire talune attività, ostacolandone altre, in rapporto alle vedute dello Stato ed ai bisogni della sua difesa»⁷⁰: ne segue che i dubbi a suo tempo mossi da Cohen sembrano destinati a ridimensionarsi di fronte ad una valutazione meno incompleta dell'ordinamento politico, giuridico ed economico italiano dell'epoca.

Il problema che ora si pone è stabilire se l'art. 1 l.b. – e la legge del 1936 nel suo complesso – conferiscono a tali premesse ideologiche precise ricadute sul piano giuridico. In proposito, mette conto rammentare che l'art. 1 l.b. ha ad oggetto un'attività economica assai particolare, che non richiede (tanto più un secolo fa) la necessaria utilizzazione di beni strumentali e soprattutto non produce beni reali, ma tipicamente consiste nella conclusione di contratti di deposito (collocati nello sfondo storico del deposito irregolare) sul versante della raccolta del risparmio, e di contratti di credito (archetipo ne è il mutuo) dal lato degli impieghi: l'attività bancaria, in altre parole, fondamentalmente si esaurisce in questi contratti. Ne segue che, a ben vedere, sono proprio tali contratti ad essere investiti della «funzione di interesse pubblico». Di qui l'importanza di una verifica condotta sul rapporto tra «funzione di interesse pubblico» e contratto nell'esperienza giuridica della seconda metà degli anni Trenta.

Il problema del significato da attribuire all'art. 1 l.b. fu posto con la massima chiarezza già all'indomani dell'entrata in vigore della legge: ci si chiese, infatti, se l'espressione «funzioni di interesse pubblico» presente nel corpo della disposizione potesse essere intesa «in senso economico o sociale», quale funzione tale da «interessare, materialmente, la generalità degli appartenenti allo Stato», oppure se alla suddetta espressione dovesse attribuirsi un «preciso senso giuridico»⁷¹. Il dubbio fu all'epoca risolto in questo secondo senso, e precisamente si ritenne che la «funzione creditizia» integrasse ormai un

⁶⁹ *Relazione presentata dall'IRI al Capo del Governo*, cit., 95.

⁷⁰ V. il già citato documento del 18 novembre 1935, in *op. cit.*, M. PORZIO (a cura di), 306 ss.

⁷¹ M. S. GIANNINI, *Osservazioni sulla disciplina della funzione creditizia*, cit., 719.

«esercizio privato di pubbliche attività», in coerenza – non è inutile aggiungere – con i presupposti ideologici della legge sopra riscontrati.

In senso opposto, la dottrina del dopoguerra ha talora revocato in dubbio e stemperato la pregnanza dell'art. 1 l. b. fino ad escluderne qualsiasi connotazione tecnico-giuridica. Si è detto da taluno che il riferimento all'interesse pubblico ivi contenuto designerebbe solo una «funzione che, di chiunque sia propria, rileva dal punto di vista dello stato», e comunque quel riferimento sarebbe assolutamente generico e pertanto irrilevante in quanto sarebbe volto a significare solo che «è nell'interesse pubblico che i capitali disponibili siano effettivamente investiti in impegni produttivi»⁷². Ancor più riduttiva la proposta interpretativa – parimenti maturata nella dottrina del dopoguerra – secondo la quale sulla «espressione di pubblico interesse non [sarebbe] consigliabile costruire particolari illazioni data la ricorrenza di tali etichette verbali, all'epoca, nella disciplina dell'economia»⁷³.

Qui non interessa ovviamente entrare nel merito di un travaglio teorico ormai datato⁷⁴, anche se non privo di aspetti meritevoli di

⁷² G. FERRI SR., *Considerazioni preliminari sull'impresa bancaria*, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 1969, I, 319 ss., anche in AA.VV., *Studi in onore di Carlo Esposito*, Padova, 1973, III, 1943 ss. (a questo scritto faranno riferimento le citazioni successive); ID., in *L'ordinamento del credito tra due crisi*, cit., P. VITALE (a cura di), 230 ss.

⁷³ Così ad es. P. VITALE, *Pubblico e privato nell'ordinamento bancario*, cit., 98.

⁷⁴ Per gli essenziali richiami bibliografici si rinvia a F. GIORGIANNI e TARDIVO, *Manuale di diritto bancario e degli operatori finanziari*, 3° ed., Milano, 2012, 79. Il primo degli orientamenti richiamati nel testo deve iscriversi nel percorso - iniziato con gli anni Sessanta del secolo scorso e conclusosi formalmente con l'art. 1, D.P.R. 27 giugno 1985, n. 385 - volto a recuperare una caratura più marcatamente imprenditoriale dell'azienda bancaria e a immettere – come fu detto in anni più recenti da Azelio Ciampi (v. le Considerazioni finali lette dal Governatore all'assemblea 31 maggio 1985 della Banca d'Italia, in *BANCA D'ITALIA, Assemblea generale ordinaria dei partecipanti*, Roma, 1985, 300) - «enzimi di concorrenza» all'interno del sistema bancario, che ancora era configurato come un «ordinamento sezionale» (M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1977, 200 ss.), se non addirittura come la «foresta pietrificata» di G. Amato. Più precisamente con la svalutazione dell'art. 1 l.b. si tendeva ad escludere – oltre alla responsabilità penale dei dipendenti della banca in qualità di addetti ad un pubblico servizio - che la banca, ancora nell'ultimo scorcio del XX secolo, potesse essere pensata come «strumento della politica economica al servizio dello Stato» (G. FERRI SR., *op.cit.*, 230 ss.).

attenzione con lo sguardo rivolto ai problemi dell'oggi⁷⁵. Quel dibattito, infatti, appare fuorviante ai presenti fini nella misura in cui non consente la completa percezione sul piano storico di almeno due aspetti: in primo luogo, infatti, gli orientamenti da ultimo richiamati precludono la comprensione dei motivi per i quali nel 1936 si qualificò «funzione di interesse pubblico» una attività economica che – almeno fino al 1931 - era svolta da soggetti privi di connotazioni giuridiche particolari e quindi qualificati come «commercianti» in quanto esercenti «atti di commercio per professione abituale» e precisamente «operazioni di banca» (artt. 8 e 3, c. comm. 1882), con la sola, blanda particolarità prevista dall'art. 177, c. comm., secondo cui «le società che hanno per principale oggetto l'esercizio del credito devono depositare presso il tribunale di commercio, entro i primi otto giorni di ogni mese, la loro situazione riferibile al mese precedente ...».

In secondo luogo, gli orientamenti, per così dire, «riduttivi» prima ricordati eludono il problema delle implicazioni che ha la qualificazione, ad opera di una norma espressa, di una data attività, di un dato settore, come di «interesse pubblico», o come nel caso di specie di «*funzione* di interesse pubblico».

In proposito è utile richiamare riflessioni che, come si dirà, sono presenti da almeno un secolo nella dottrina italiana e no, e che lambiscono dappresso il problema assai dibattuto e controverso dei confini tra diritto pubblico e diritto privato, con tutte le sue ricadute in termini di «crisi del diritto privato» di cui si parlò a più riprese nel Novecento⁷⁶. Di tale dibattito qui di seguito saranno richiamati solo i passaggi ritenuti maggiormente significativi ai presenti fini.

Sul punto diventano cruciali le analisi dedicate alla nozione di «interesse pubblico». La dottrina più autorevole ha avvertito come tale nozione, al pari di quella di «servizio pubblico», sia identificabile

⁷⁵ Sul punto v. G. LA ROCCA, *Usura sopravvenuta e «sana e prudente gestione» della banca: le sezioni unite impongono di rimeditare la legge sull'usura a venti anni dall'entrata in vigore*, in *Foro it.*, 2017, I, 3285.

⁷⁶ V. ad es. anche per riferimenti M. GIORGIANNI, *Il diritto privato ed i suoi attuali confini*, in *Riv. Trim. dir. Proc. Civ.*, 1961, 399 ss., ora anche in *Saggi vari*, Roma, 1975, 3 ss. (le citazioni che seguono saranno effettuate da quest'ultima pubblicazione); S. PUGLIATTI, *Diritto pubblico e diritto privato*, in *Enc. Dir.*, XII, Milano, 1964, 696 ss.; A. CATAUDELLA, *I contratti. Parte generale*, 4° ed. Torino, 2014, 12 ss., spec. 16. Sul tema, recentemente, B. SORDI, *Diritto pubblico e diritto privato: una genealogia storica*, Bologna, 2020.

attraverso una pluralità di criteri. Tra questi, assume primaria rilevanza quello formale, ossia il criterio secondo il quale sono «pubblici» quegli «*interessi qualificati come [tali] dalla norma giuridica organizzativa*»⁷⁷.

Questo richiamo alla norma giuridica al fine di individuare gli «interessi pubblici» è meritevole di attenzione: tale richiamo, infatti, implica un rinvio al legislatore e al momento storico che hanno espresso la norma, e così pone l'accento su un aspetto particolarmente importante, vale a dire sull'intrinseca storicità della qualifica di “interesse pubblico” e delle modalità concrete con le quali esso è perseguito⁷⁸. Tale caratteristica di intrinseca storicità della nozione di “interesse pubblico” è condivisa dalla dottrina civilistica sul rilievo che «la valutazione degli interessi [se pubblici o privati] dipende da fattori mutevoli, legati alle vicende economiche e sociali. Essa [è] destinata a spostarsi proprio in conseguenza del mutamento di quelle valutazioni», che possono essere ricostruite attraverso l'esame di «analisi e vicende che non si esauriscono nell'ambito delle scienze giuridiche»⁷⁹.

Tutto ciò, ovviamente, non è privo di ricadute sul piano metodologico. Invero, il riconoscimento, ad opera della legge, che una data attività, un dato settore di interessi, rivestono “interesse pubblico”, non può essere ritenuto di scarso rilievo, in quanto segnala che in un determinato momento storico si avverte che in quella data attività, in quel dato settore di interessi, si intersecano le aspirazioni dei privati e le finalità dello Stato, ossia si intersecano diritto privato e diritto pubblico.

La dottrina più sensibile ha chiarito i termini del problema: escludere una determinata materia, una determinata attività dal novero degli interessi pubblici equivale a riconoscere la competenza dei privati a gestire quelle attività in autonomia; i privati, in particolare, sono

⁷⁷ M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1970, I, 109; E. CANNADA BARTOLI, voce *Interesse (dir. Amm.)*, in *Enc. Dir.*, XXII, Milano, 1972, 1 ss.; M. NIGRO, *op. cit.*, 77 ss.

⁷⁸ Cfr. in proposito E. CANNADA BARTOLI, *op. cit.*, 5; M. S. GIANNINI, *op. ult. cit.*, 103 ss.; S. CASSESE, *È ancora attuale la legge bancaria del 1936? Stato, banche ed imprese pubbliche dagli anni '30 agli anni '80*, cit., 36.

⁷⁹ S. RODOTÀ, *Ipotesi sul diritto privato*, in *Il diritto privato nella società moderna. Saggi* a cura di S. RODOTÀ, Bologna, 1971, 9 s. E v. già S. VASSALLI, *Della legislazione di guerra e dei nuovi confini di diritto privato* (1919), ora in *ID. Studi giuridici*, 2, Milano, 1960, 337 ss., 346 ss.

legittimati ad appropriarsi liberamente delle relative utilità. Su queste premesse diviene evidente come il problema dell'individuazione di «funzioni di interesse pubblico» nell'attività privata si traduce in una alternativa sufficientemente definita: occorre, infatti, stabilire quali porzioni delle ricchezze e delle risorse disponibili in un determinato momento storico debbano – *in quel momento storico* - essere esclusivamente riservate alla soddisfazione di interessi privati, ossia interessi determinati da soggetti agenti *uti singuli*; ovvero se talune attività economiche siano ritenute di importanza tale da trascendere le singole sfere patrimoniali dei privati direttamente interessati alle attività *de quibus*⁸⁰. In questo secondo caso, evidentemente l'autorità politica mira a far sì che l'appropriazione di talune risorse sia destinata a tutta la comunità, ovvero al gruppo, o alla classe sociale che, in quel determinato momento storico, controlla l'organizzazione collettiva ed è in grado di esprimerne la “volontà”.

All'interno di questo primo e prioritario problema, che, essendo «*d'ordine politico prima che giuridico*», non può essere risolto – come esattamente posto in luce da Rodotà - con l'attenzione rivolta esclusivamente alle «*scienze giuridiche*», se ne profila un secondo di carattere più strettamente giuridico: nella concretezza storica degli ordinamenti è ben difficile che vi siano partizioni nette ed è anzi probabile che molte attività siano lasciate ai privati, ma al tempo stesso siano assoggettate ad una regolazione pubblica in quanto in esse si ravvisa una compresenza di interesse del singolo che agisce, ed interesse della collettività, nella quale si esprime l'azione del primo. Questa compresenza pone l'ulteriore problema del «*ponderato dosaggio tra l'interesse della collettività organizzata e quello dei singoli che ad essa appartengono*» (Pugliatti).

Come si vede, ad una lettura meno sbrigativa e semplificatoria, il tentativo di svalutare il tenore letterale dell'art. 1 l.b. appare quasi come una ingenuità: infatti, lungi dall'essere una «*etichetta verbale*», come preteso da una dottrina, la formula, secondo la quale «la raccolta del risparmio tra il pubblico sotto ogni forma e l'esercizio del credito sono funzioni di interesse pubblico regolate dalle norme della presente

⁸⁰ Cfr. S. PUGLIATTI *Interesse pubblico e interesse privato nel diritto di proprietà* (1935), ora in *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano, 1964, 1 ss., 1; M. GIORGIANNI, *op. cit.*, 24; S. RODOTÀ, *op. cit.*, 9 s.

legge», segnala che lo svolgimento di quella particolare attività di impresa consistente nell'attività bancaria, venne sottratta nel 1936 all'autonomia privata e fu dichiarata esercitabile solo secondo le «norme della [...] legge» rappresentata dal r.d.l. 12 marzo 1936 n. 375 e in vista dei fini perseguiti dai regolatori dell'epoca, con le conseguenze che si diranno nelle prossime pagine.

5. Interesse pubblico ed interesse privato nel mercato dei capitali degli anni Trenta: le evidenze documentali in tema di interesse privato dell'impresa, concorrenza e contenuto del contratto.

L'indagine fin qui condotta ha restituito una linea di sviluppo sufficientemente definita: l'indicazione legislativa, secondo la quale taluni contratti sarebbero stati funzionali alla realizzazione di un «interesse pubblico», è pregnante e deve essere approfondita, tenendo conto del contesto italiano della seconda metà degli anni Trenta dello scorso secolo. Più precisamente, la sua pregnanza deriva dal fatto che essa, lungi dall'essere casuale, sembra costituire sotto più profili il suggello legislativo della struttura impressa all'economia in generale, e al settore del credito in particolare, dai provvedimenti di riordino anche politico del sistema ricordati nelle pagine precedenti.

In altre e più chiare parole, occorre verificare se l'attribuzione della «funzione di interesse pubblico» all'attività bancaria, e quindi ai contratti che l'esprimono, abbia effettivamente costituito l'inevitabile e coerente corollario dell'ispirazione politica, che le pagine precedenti hanno confermato essere alla base dei provvedimenti legislativi predetti. Alla stregua degli insegnamenti della dottrina ricordata nel precedente paragrafo, tale suggello legislativo, lungi dall'essere irrilevante, come talora si è preteso nel secondo dopoguerra, indica che una serie di attività economiche, unitamente ai contratti che la esprimevano, furono sottratti in modo particolarmente incisivo alla libera disponibilità dei privati perché se ne volle condizionare l'esercizio al rispetto delle «norme [...] della presente legge», ossia la legge bancaria del 1936. Nella cornice istituzionale disegnata da tale legge, pertanto, il contratto di deposito bancario ed il contratto di credito sembrano destinati ad assumere un particolare ruolo di cerniera tra ambito proprio dei rapporti privati (per l'appunto, il contratto), e

sistema pubblico di regolazione dell'economia, e quindi tra interesse privato dei contraenti e interesse pubblico del sistema.

Si pone così il problema di conciliare interesse pubblico ed interesse privato nel contratto: in termini assolutamente generici esso consiste nell'analisi delle limitazioni poste alla libertà contrattuale dal potere pubblico.

V'è da avvertire che, ad un tale livello di genericità, il problema non si pone solo per i contratti bancari della seconda metà degli anni Trenta, ma per tutti i contratti, sia pure con un'urgenza diversificata a seconda dei segmenti di mercato e dei contesti storici. Esso, infatti, è venuto in primo piano da quando «trasformazioni economiche, sociali e politiche [hanno segnato] il passaggio dallo Stato liberale allo Stato sociale»⁸¹ e correttamente la dottrina da tempo ha avvertito che sarebbe un'autentica ingenuità pensare che negli ordinamenti liberali la regolazione del mercato e in generale dei fatti economici si attenui⁸².

All'epoca, peraltro, si ebbe assoluta consapevolezza della specificità assunta dal problema in esame nel contesto politico del tempo. Invero, importanti contributi storiografici hanno recentemente segnalato come il tema dell'incidenza dell'interesse pubblico sulle categorie fondamentali del diritto privato (in particolare, proprietà e contratto) sia stato messo a fuoco dalla dottrina nel ventennio infra-bellico, allorché ci si interrogò sulla consistenza da assegnarsi all'interesse pubblico nella disciplina delle situazioni giuridiche private⁸³. Già da allora si avvertì con chiarezza l'alternativa circa il ruolo potenzialmente riservato all'interesse pubblico: quest'ultimo, infatti, poteva essere solo la risultante del conflitto tra due interessi privati, segnando la preferenza, di carattere politico, dell'ordinamento per quello di cui si sanciva la prevalenza⁸⁴; ovvero l'interesse pubblico poteva assumere un ruolo maggiormente pregnante, quale obiettivo posto dall'autorità

⁸¹ V. ROPPO, *Contratti standard. Autonomia e controlli nella disciplina delle attività negoziali di impresa*, Milano, 1975, 47.

⁸² V. ad es. tra molti M. GIORGIANNI, *op. cit.*; S. CASSESE, *È ancora attuale la legge bancaria? Stato, banche ed imprese pubbliche dagli anni '30 agli anni '80*, cit., 36.

⁸³ I. STOLZI, *op. cit.*, passim, ma spec. 237 ss.

⁸⁴ V. ad es. nel 1942 S. PUGLIATTI, *Interesse pubblico e interesse privato nel Libro delle obbligazioni*, 1942, ora in ID. *Diritto civile. Metodo – Teoria – Pratica. Saggi*, Milano, 1951, 169 ss., 172; ai giorni nostri, V. ROPPO, *Il contratto*, 2° ed. Milano, 2011, 754.

politica ai privati, il cui interesse particolare era destinato a svolgere un ruolo servente e subordinato rispetto al primo.

La soluzione di questa alternativa corre sul crinale delle concrete modalità con le quali il legislatore degli anni Trenta ha realizzato il «ponderato dosaggio tra interesse pubblico e interesse privato» (sono sempre le parole di Pugliatti) nel mercato dei capitali. In tale mercato, infatti, si assisteva all'inedita situazione, nella quale alcuni contratti erano dichiarati dalla legge «funzione di interesse pubblico», con la conseguenza che nella fattispecie non si poteva propriamente parlare di contrapposizione tra contratto ed «interesse pubblico», con il secondo che limita il primo, in quanto i contratti in esame (ossia i contratti bancari) erano configurati esplicitamente dalla legge quale «funzione», ossia quale indispensabile strumento per la realizzazione dell'interesse pubblico consistente in quella canalizzazione «protetta» del risparmio in vista di fini ulteriori, cui si è accennato nelle pagine precedenti.

Alla dottrina della fine degli anni Trenta non sfuggì l'assoluta novità dell'impianto e la conseguente difficoltà di rappresentare efficacemente il particolare ruolo assegnato dalla nuova legge, non solo al contratto, ma – prima ancora di quello – all'interesse imprenditoriale della singola impresa bancaria, la quale, al pari di ogni altra impresa, fisiologicamente mira al proprio sviluppo e alla massimizzazione del profitto.

Questi aspetti furono esaminati dalla dottrina dell'epoca, comparando la precedente legge bancaria del 1926 con quella emanata nel 1936. Si prese innanzi tutto atto che attraverso l'attività bancaria – attività, come si è già sottolineato, tipicamente svolta attraverso strumenti assai particolari in quanto corrispondenti a quelli propri della libertà privata: i contratti – si perseguiva il complesso interesse pubblico più volte ricordato⁸⁵. Su questa premessa si evidenziò la profonda differenza tra le due leggi e, in particolare, si osservò che «da una disciplina eminentemente negativa (limitazione dell'attività) si è passati a una disciplina eminentemente positiva» dell'attività bancaria: quest'ultima non era più assoggettata ad una regolazione che oggi diremmo «prudenziale», focalizzata solo sulla tutela del risparmio, ma coniugava tale fine con «la disciplina della funzione creditizia»,

⁸⁵ Cfr. M. S. GIANNINI, *Osservazioni sulla disciplina della funzione creditizia*, cit., 724.

nell'intento di forzare l'allocazione del risparmio verso gli impieghi voluti dallo Stato con la sua decisione politica⁸⁶. Lo Stato, dunque, attraverso la legge bancaria del 1936 non esercitava più solo un'attività di «controllo» come nella legge del 1926, ma deliberava «continuamente ed esclusivamente ... sulle vie che l'attività creditizia [avrebbe dovuto] seguire, e queste impone[va] di battere, con atti di autorità, specie attraverso le disposizioni delle lettere e, f, g, h, [dell'art. 32] attraverso quelle della lett. a, comma 1, dell'art. 35, e in generale attraverso atti, riservati e no, del Comitato e dell'Ispettorato, in gran parte raccolti nelle “norme” dette, alcuni dei quali possono anche derogare a certe leggi (come sembra)»⁸⁷. In questo modo – concluse Giannini – l'attività bancaria sarebbe stata riferibile, sia pure per via *mediata*, allo Stato.

Come si vede, questa prima sintesi della legge bancaria conduce a conclusioni nette, quanto per certi versi dirompenti: secondo la dottrina appena esaminata, il legislatore fascista sembra aver reciso il nodo gordiano sul quale si confrontava la dottrina, divisa – lo si è in qualche modo anticipato nelle pagine precedenti – tra quanti indicavano l'elemento costitutivo del corporativismo fascista nel dissolvimento – dall'evidente consonanza hegeliana⁸⁸ - del privato, della sua azione, in quella dello Stato⁸⁹, e quanti, invece, ritenevano che l'esperienza corporativa non alterasse il rapporto tradizionale tra individuo e Stato, con la conseguenza che il primo conservasse inalterato un insopprimibile margine di autonomia nel quale coltivare il proprio interesse⁹⁰.

A fronte non solo dell'art. 1, ma di tutto l'impianto della legge bancaria, tutti quei dubbi, che travagliavano la dottrina, sembravano svanire nel senso di rendere necessaria una incisiva riformulazione in chiave corporativa delle categorie dell'autonomia privata e del diritto

⁸⁶ M.S. GIANNINI, *Osservazioni sulla disciplina della funzione creditizia*, cit., 714 s.

⁸⁷ M.S. GIANNINI, *Osservazioni sulla disciplina della funzione creditizia*, cit., 724.

⁸⁸ Qui non v'è spazio se non per il rinvio a F. HEGEL, *Grundlinien der Philosophie des rechts*, *Lineamenti di filosofia del diritto. Diritto naturale e scienza dello Stato in compendio, con le aggiunte di E. Gans*, traduzione di G. MARINI, Roma-Bari, 1999, 201 ss.

⁸⁹ Ancora una volta è preziosa la sintesi ragionata di I. STOLZI, *op. cit.*, 167 ss.

⁹⁰ *ibidem*, 242 e 249.

soggettivo, il quale, anche quando declinato sul versante dell'impresa come libertà dell'imprenditore di organizzarsi, stare sul mercato e offrire prodotti e servizi secondo le sue insindacabili valutazioni, conservava intatta la sua schietta matrice di «signoria della volontà».

La pervasività di tali conseguenze non è certamente estranea al tentativo, condotto da un orientamento di dottrina nel dopoguerra, volto a sminuire l'art. 1 l.b. e i conseguenti incisivi poteri assegnati all'autorità di vigilanza e al potere politico, negando in fatto che gli strumenti di pianificazione, direzione e controllo posti dall'apparato normativo a disposizione delle autorità politica e di vigilanza della seconda metà degli anni Trenta siano stati mai effettivamente utilizzati⁹¹.

A questo riguardo, tuttavia, la documentazione resa disponibile negli anni recenti offre evidenze di timbro diverso.

Ad esempio, è significativa la vicenda occorsa all'inizio del 1937: la «Confederazione fascista delle aziende di credito», ossia l'associazione di categoria delle banche, trasse spunto dalla conclusione della guerra d'Etiopia e dalle conseguenti necessità finanziarie connesse alla costruzione delle infrastrutture nella nuova colonia, per chiedere all'organo corporativo che governava il settore (la «Corporazione della previdenza e del credito») la possibilità per le banche di «tornare ad esercitare il c.d. credito a medio termine», tenuto anche conto che «l'astensione dall'esercizio del credito a medio termine da parte delle banche di credito ordinario [creava] per esse un problema forse insanabile del costo e della redditività dell'attività bancaria»⁹².

Come dimostrato da questa vicenda, che peraltro non sembra esser stata talora ricostruita in coerenza con i documenti che la rappresentano

⁹¹ P. VITALE, *Pubblico e privato nell'ordinamento bancario*, cit., 107 ss.; E. CAVALLI, *Norme bancarie uniformi e accordi interbancari*, in *Digesto comm.*, X, Torino, 1994, 265 s., 269; V. MEZZACAPO, *Commento sub art. 32*, in F. CAPRIGLIONE, V. MEZZACAPO, *Codice commentato della banca. Disciplina generale*, I, Milano, 1990, 321 ss.; G. CONTI e A. POLSI, *op. cit.*, 50; per un loro effettivo e penetrante esercizio v. invece S. CASSESE, in *L'ordinamento del credito tra due crisi*, cit., P. VITALE (a cura di), 270.

⁹² Cfr. *Memoria sottoposta dall'IRI all'esame della Corporazione della previdenza e del credito con oggetto «Funzioni e compiti degli istituti di credito in relazione delle nuove esigenze dell'economia nazionale»*, febbraio 1937, in DONATO MENICHELLA, *Stabilità e sviluppo dell'economia italiana. 1946-1960*, F. COTULA, C.O. GELSOMINO, A. GIGLIOBIANCO (a cura di), Roma-Bari, 1997, 128 ss.

⁹³, le banche erano legittimate a fare valere, e facevano legittimamente valere (peraltro tramite la loro organizzazione collettiva), il loro interesse particolare alla massimizzazione del profitto. Orbene, tale interesse fu disatteso dalla Corporazione del credito, la quale accolse i suggerimenti dell'IRI e ritenne che nella specie il perseguimento di tale interesse privato e settoriale non fosse in linea con le «*nuove esigenze dell'economia italiana*»⁹⁴, ossia con un interesse pubblico che sovrastava e conformava il primo: la necessità di salvaguardare l'interesse pubblico escludeva da impieghi illiquidi e rischiosi aziende con una raccolta «a vista», funzionale pertanto al sistema dei pagamenti ed in quanto tale tipicamente proveniente da normali risparmiatori, oggi si direbbe dal segmento «*retail*».

Nel 1937, dunque, venne ribadito ed applicato il principio affermato nel 1933 nella più volte richiamata Relazione presentata dall'IRI a Mussolini. Come si ricorderà, in tale Relazione si era affermato che l'interesse imprenditoriale delle banche, in quanto interesse privato, sarebbe stato strumentale all'interesse pubblico consistente nello «*sviluppo dell'attività produttiva della Nazione*», con la conseguenza che il primo si sarebbe potuto ritenere meritevole di tutela solo in funzione di questo.

Sarebbe affrettata l'obiezione imperniata sulla circostanza che nella vicenda del 1937 si chiedeva un'autorizzazione amministrativa e non si verteva propriamente su una relazione contrattuale. Invero, quel che qui interessa sottolineare è la posizione assunta dall'interesse pubblico sia nei confronti della situazione soggettiva privata consistente nell'interesse imprenditoriale alla massimizzazione del profitto, sia nei confronti del connesso vantaggio che il privato poteva ricavare dall'attività economica e dal contratto: nella contrapposizione con l'interesse pubblico, tale interesse privato alla massimizzazione non era di per se illecito, ma si rivelava recessivo rispetto all'interesse alla stabilità del settore bancario e del sistema economico complessivo.

⁹³ Il riferimento è a TONIOLO, *Storia della Banca d'Italia*, cit., 597, il quale attribuisce la richiesta, non già alla Confederazione Fascista delle Aziende di Credito (come risulta documentalmente), ma alla Corporazione, che è, invece, l'organo decisionale e che sollecita dall'IRI un'opinione, che poi seguirà.

⁹⁴ v. ancora *Memoria sottoposta dall'IRI all'esame della Corporazione della previdenza e del credito*, cit., 150.

Ciò significa che nel settore del credito effettivamente si realizzò un principio tante volte affermato dalla dottrina dell'epoca, ma di non sempre chiara percezione nella concreta disciplina: «*la tutela dell'interesse privato è condizionata e limitata alla contemporanea e inscindibile realizzazione dell'interesse pubblico*»⁹⁵, con la precisazione che, in mancanza della seconda, è esclusa la stessa configurabilità di una aspirazione privata. In questa prospettiva, il diritto soggettivo degrada ad interesse legittimo⁹⁶: esso in tanto può essere soddisfatto, può ricevere tutela, in quanto la sua realizzazione sia coerente con l'interesse pubblico ed abbia comunque luogo nelle forme e alle condizioni stabilite dal potere pubblico.

La vicenda si presta ad ulteriori notazioni: si deve, infatti, osservare – anche con riferimento a quanto anticipato in questo paragrafo – come l'interesse preminente (l'interesse pubblico così come configurato dall'autorità politica) non fosse immediatamente riferibile ad un diverso interesse privato ritenuto politicamente meritevole di maggiore tutela, come ad esempio accade oggi nella disciplina vigente nel mercato finanziario, o nei contratti c.d. «B2c», con l'interesse del consumatore configurato come preminente rispetto a quello del professionista, ovvero nei contratti c.d. «B2b», relativi ai casi di «dipendenza economica» tra imprese (art. 9, l. 18 giugno 1998, n. 192)⁹⁷.

Al riguardo vale la seguente osservazione: negli anni Trenta l'inibizione delle banche ordinarie dall'esercizio del credito a medio termine avvantaggiava solo in via mediata ed indiretta – per non dire: remota – il cliente della banca; essa, piuttosto, era assolutamente coerente con la configurazione dell'attività del mediocredito come attività riservata ad un particolare istituto di diritto pubblico (l'IMI). Come pure, la decisione di fissare autoritativamente i tassi (v. *infra*), in luogo di rimetterne la determinazione alla singola impresa bancaria (o formalmente all'autonomia delle parti), non è ispirata da un intento di

⁹⁵ S. PUGLIATTI, *Interesse pubblico e interesse privato nel Libro delle obbligazioni*, cit., 183.

⁹⁶ Cfr. F. FERRARA SR., *Rinnovamento del diritto civile secondo i postulati fascisti*, cit., 108.

⁹⁷ A proposito delle tipologie contrattuali richiamate nel testo v. almeno *Il terzo contratto. L'abuso di potere contrattuale*, G. GITTI, G. VILLA (a cura di), Bologna, 2009.

tutela del cliente. In entrambi gli esempi siamo di fronte a decisioni assunte in nome dell'articolato interesse pubblico sopra più volte accennato, in un contesto normativo complessivo che faceva della tutela del risparmiatore una componente di una visione corale dell'ordinamento.

Nell'idea di contratto così delineata è evidentemente assente un conflitto tra le parti, vale a dire tra depositante e banca o tra quest'ultima e cliente accreditato. Il rapporto è semmai dominato dal principio della solidarietà tra i contraenti in vista del conseguimento dell'interesse pubblico, individuato nell'interesse alla modulazione del credito verso quei settori dell'economia individuati dal potere politico, dallo Stato.

Si profila, così, una disciplina di settore dalle movenze assai diverse da quella odierna, ben rappresentata dai modelli contrattuali oggi conclusi nel mercato finanziario dai risparmiatori, nei quali non hanno campo interessi alieni, ma la parte meglio attrezzata deve (dovrebbe) ordinare la propria attività alla realizzazione dell'interesse della parte "debole"⁹⁸, secondo una sperimentata struttura di *agency*⁹⁹.

Questo rilievo contribuisce a chiarire la differenza tra solidarietà sociale ex art. 2 Cost. e «solidarietà corporativa»: mentre, la prima impone alle parti la salvaguardia dei reciproci interessi con il limite di non impegnare specifici costi al riguardo, l'altra postulava la subordinazione degli interessi privati dedotti in contratto da ciascuna parte all'interesse pubblico quale era determinato dalla autorità politica. Non a caso si riproponeva nel mercato finanziario una situazione analoga a quella rilevata dalla dottrina a margine della disciplina collettiva assegnata al lavoro dalla legislazione rocchiana del 1926¹⁰⁰: nella prospettiva di questa disciplina lo Stato corporativo non interveniva nei rapporti privati al fine diretto di riequilibrare gli stessi, ma al fine di realizzare per il tramite di essi un fine suo proprio.

Altro profilo dirimente, a proposito della configurazione dell'interesse privato dell'impresa, è quello relativo alla concorrenza.

⁹⁸ Recentemente con riguardo alla Mifid II G. LA ROCCA, *Buona fede e tutela dell'investitore tra la sentenza delle Sezioni Unite in materia di «nullità selettiva» e sistema della Mifid II*, in questa *Rivista*, 2020, II, 53 ss.

⁹⁹ F. SARTORI, *Le regole di condotta degli intermediari finanziari. Disciplina e forme di tutela*, Milano, 2004.

¹⁰⁰ I. STOLZI, *op. cit.*, 30.

Essa era vista con estrema diffidenza già prima della Grande Guerra: nella Relazione del Governatore B. Stringher all'assemblea generale degli azionisti della Banca d'Italia del 30 marzo 1914, pag. 13, si denuncia «l'acuirsi della concorrenza, che si esplica con la moltiplicazione degli uffici bancari [...] anche in luoghi che non giustificerebbero la coesistenza di più istituti bancari affannati ad attrarre clienti e ad accaparrare depositi»¹⁰¹. Quasi venti anni dopo, è ancora un Governatore della Banca d'Italia, Vincenzo Azzolini, a lamentare «la sleale concorrenza [...] che le aziende di credito vanno facendosi l'un l'altra in ordine alla raccolta dei depositi»¹⁰².

Il quadro economico di sistema offerto da Azzolini è significativo: in assenza di «risparmio nuovo» - di difficile reperimento a causa del negativo volgere del mercato - la liquidità era reperita sottraendo clienti alle altre banche attraverso la promessa di tassi elevati. Senonché, per tale via si faceva impennare il costo della raccolta e, di conseguenza, si «altera[va] tutto il sistema economico» perché si rendevano poco appetibili i titoli di stato e le azioni e si imponevano alti tassi sul versante degli impieghi, con una duplice ricaduta economica: i depositanti, infatti, vedevano messo a repentaglio il patrimonio della banca nelle ipotesi in cui l'elevato tasso degli impieghi fosse stato in diretta correlazione con una elevata rischiosità degli stessi; inoltre, le aziende manifatturiere sane venivano danneggiate a causa della generalizzata politica di alto costo del danaro, che si rendeva necessaria per far fronte al costo della raccolta; infine, un mercato dei capitali caratterizzato dall'alto costo del denaro mal si conciliava con la politica di sostegno alla lira, che in quegli anni si continuava a perseguire.

Su queste premesse, la limitazione della concorrenza, da auspicio che era nel 1914, divenne nel 1933 una importante componente del preciso disegno di riorganizzazione del mercato finanziario in senso corporativo, cui già si è accennato nel § 3. Più precisamente, la limitazione della concorrenza, che si esprimeva già nella ristrutturazione della raccolta e degli impieghi su cui si rinvia al § 3, investiva sia il problema della distribuzione territoriale degli sportelli,

¹⁰¹ Cit. da S. LANDI, *op. cit.*, 95 s.

¹⁰² Lettera di Azzolini al ministro Mosconi del 22 febbraio 1932, in G. GUARINO, G. TONIOLO, *op. cit.*, 782.

sia il problema – sicuramente di maggiore interesse ai presenti fini – del contenuto dei contratti.

Per quanto riguarda la distribuzione territoriale degli sportelli, la Banca d'Italia, chiamata dalla Corporazione del credito a formulare proposte, si espresse in modo deciso: «non si può non riconoscere la necessità di procedere ad una revisione razionale della distribuzione degli sportelli praticando un sistema di maggior disciplina e di accordi tra gli Istituti di credito per determinare e delimitare le rispettive zone di influenza»¹⁰³: in questo quadro si invocarono «*norme restrittive e di rigore*», volte a *reprimere «le rivalità bancarie» ed i suoi «segni»: «accaparramento di depositi mediante i più svariati allettamenti; ricerca affannosa dell'altrui cliente; elusione in forme diverse degli accordi fissati»*.

La compressione dei margini di autonoma valutazione dell'interesse imprenditoriale della singola banca si riscontra anche per quanto riguarda il contenuto del contratto.

Come si ricorderà, M.S. Giannini nel 1938 aveva osservato che «la riferibilità mediata [dell'attività bancaria allo Stato] si deduce dal fatto che lo Stato ha rilevato il cartello bancario preesistente e le disposizioni da esso emanate».

Queste parole trovano immediato riscontro nelle modalità di formazione del c.d. «Accordo interbancario del 1° ottobre 1932»¹⁰⁴. Esso fu frutto di una riunione convocata dalla Banca d'Italia e presieduta dal Ministro delle Finanze Guido Jung, il quale dichiarò che «il governo non [voleva] rimanere assente alla politica e alla disciplina

¹⁰³ «Promemoria della Banca d'Italia del giugno 1935» in G. GUARINO e G. TONIOLO, *op. cit.*, 915 ss., 922 e 924. I curatori della pubblicazione avvertono che non è certo che il documento sia stato effettivamente presentato alla Corporazione del Credito per i lavori della quale fu predisposto. Questo aspetto non è rilevante ai presenti fini: qui, infatti, interessa relativamente la natura ufficiale o meno del documento in quanto esso in questa sede rileva ed è utilizzato come testimonianza della cultura economica del periodo; nello stesso senso della Banca d'Italia v. la più volte citata *Relazione presentata dall'IRI al Capo del Governo Benito Mussolini* il 5 dicembre 1933, in DONATO MENICHELLA, *Stabilità e sviluppo dell'economia italiana. 1946-1960*, F. COTULA, C.O. GELSOMINO, A. GIGLIOBIANCO (a cura di), Roma-Bari, 1997, 101.

¹⁰⁴ Le notizie che seguono sull'«Accordo interbancario» del 1932 e sulle successive norme bancarie uniformi sono tratte da G. F. CALABRESI, *L'associazione bancaria italiana*, vol. I, 1919-1943, Roma-Bari, 1997, 311 ss.

dei tassi» e questo fu il segnale che il contenuto dei contratti bancari non sarebbe rimasto nella disponibilità delle banche, ossia nella disponibilità dei contraenti.

Nell'«accordo» chiuso in quella riunione, furono fissati tassi e condizioni per le operazioni attive e passive e per numerosi servizi di banca. Quel che qui maggiormente rileva, è innanzi tutto l'esiguo spazio lasciato in materia all'iniziativa imprenditoriale della singola banca: nell'accordo si prevedero perfino condizioni lievemente diversificate per istituti di credito di diritto pubblico, banche ordinarie, casse di risparmio.

Particolarmente significativo è il fatto che, malgrado il nome («Accordo interbancario») lasci pensare ad una manifestazione di autonomia del settore bancario e ad una divisione del mercato tra le banche, in realtà si trattò – come messo in chiaro da Giannini – del recepimento ad opera delle banche di disposizioni ispirate dalle autorità. Vi è traccia di questa origine nella Circolare del 16 settembre 1932, con quale la Associazione Tecnica della Confederazione del Credito diffuse l'accordo alle associate: in tale circolare si precisa che le norme ivi riportate erano frutto di «*superiori direttive*». Coerentemente con questa natura sostanziale, di normativa ispirata dal potere pubblico, la Banca d'Italia non si limitò, come in precedenza, ad accreditare l'accordo con un semplice consenso, ma assunse l'impegno di vigilare sulla sua osservanza e di sanzionare le eventuali infrazioni.

Nell'aprile del 1936, in applicazione dell'art. 32 della legge bancaria di pochi giorni prima, la disciplina relativa alle condizioni venne dichiarata obbligatoria dal Comitato dei Ministri, previsto nella legge stessa. L'anno successivo l'Ispettorato per la difesa del risparmio e per l'esercizio del credito, su mandato del Comitato dei Ministri, diramò un fascicolo riservato contenente le «Condizioni e norme per le operazioni ed i servizi di banca», alla cui applicazione furono tenute tutte le aziende di credito.

Tali «condizioni e norme» riguardarono in un primo tempo soprattutto le condizioni economiche, ma fin da subito non furono circoscritte solo a quelle. Infine, a partire dal 1940 si iniziò a predisporre condizioni generali uniformi relative a tutta la disciplina dei vari contratti.

6. *Il contratto bancario come modello di contratto corporativo.*

Le evidenze documentali sopra riassunte non sono neutre.

Esse sembrano confortare l'analisi di chi sottolineò «*la riferibilità mediata*» dell'attività bancaria allo Stato. In particolare, le evidenze documentali confermano il dato dal quale prese le mosse l'analisi di M. S. Giannini, allorché riconobbe un momento decisivo nella circostanza che lo Stato avesse «espropriato» la libertà delle imprese nella determinazione del contenuto dei contratti nei quali si sostanziava l'attività tipica della banca: «*principalmente*» - si scrisse - «la riferibilità mediata [dell'attività bancaria allo Stato] si deduce dal fatto che lo Stato ha rilevato il cartello bancario preesistente e le disposizioni da esso emanate». A questo riguardo si aggiunse che lo Stato impose «in un primo tempo, con deliberazione del Comitato dei Ministri, [...] il rispetto» del preesistente cartello bancario e successivamente lo sostituì «con un corpo di norme, denominato “condizioni e norme per le operazioni ed i servizi di banca”, inviate riservatamente a tutte le aziende di credito e diuturnamente modificate, interpretate arricchite dalle “deliberazioni” del Comitato dei ministri, e dalle “istruzioni” dell'Ispettorato, talora pubblicate sul Bollettino, talora riservate»¹⁰⁵.

I rilievi formulati da M.S. Giannini nel 1938 contribuiscono a rendere meno sfocato il connubio tra interesse pubblico e interesse privato nei contratti bancari della fine degli anni Trenta.

Come si ricorderà, nei paragrafi precedenti si è avuto modo di prendere atto che la legge bancaria del 1936 – e più in generale il «modello Beneduce», ossia l'assetto economico ed istituzionale sorto con i provvedimenti degli anni Trenta ricordati nel paragrafo 2- erano coerenti con i postulati ideologici del Regime. In assoluta coerenza, le linee di intervento dello Stato nel settore del credito in concreto, poste in essere grazie alla legge, si articolarono sulle seguenti direttrici: «razionalizzazione» dell'offerta creditizia e suo rimodellamento mediante fusioni disposte autoritativamente o incentivate sotto il profilo fiscale; eliminazione di «ogni eccesso di concorrenza unificandosi il saggio di interesse per i depositi, per gli sconti ecc.»; una

¹⁰⁵ M.S. GIANNINI, *Osservazioni sulla disciplina della funzione creditizia*, cit., 723 s.

«migliore distribuzione territoriale degli organi del credito»¹⁰⁶, definizione del contenuto dei vari contratti attinenti alla raccolta e agli impieghi.

In questi aspetti, sia la dottrina giuridica degli anni Trenta¹⁰⁷, sia la storiografia più recente hanno riconosciuto il tratto dell'organizzazione corporativa dello Stato, nella quale i prezzi, il contenuto dei contratti *«non sono più lasciati al mercato e alla concorrenza tra produttori, intermediari, consumatori, ma determinati in funzione di accordi tra categorie economiche e produttive, resi coerenti in un quadro più generale di stabilità e di giustizia allocativa e distributiva. Specialmente l'obiettivo della stabilità orientò gran parte degli interventi in campo bancario... perché attraverso le banche si esercitava una parte importante degli indirizzi economici e finanziari dell'intero sistema produttivo»*¹⁰⁸.

A questo punto, iniziano a distinguersi con maggiore precisione le modalità concrete con le quali si realizzava l'incidenza dell'interesse pubblico sull'interesse privato nei contratti in discorso: il secondo - sebbene non soppresso ed anzi, come si è visto, pur sempre vitale - è tuttavia subordinato all'altro, nel senso che non può che uniformarsi alle condizioni contrattuali dettate dall'autorità politica in nome del primo.

Il punto merita di essere meglio approfondito.

Nel precedente paragrafo si è dovuto prendere atto che nel mercato finanziario degli anni Trenta non si poneva in primo piano l'esigenza di uno sviluppo dimensionale della singola impresa bancaria: a ciascuna banca, a seconda che avesse dimensione locale, regionale o nazionale, veniva assegnata una quota di mercato dalla quale poteva affrancarsi con molta fatica a causa della necessità di chiedere un'apposita autorizzazione per l'apertura di ciascun nuovo sportello. Problemi ed esigenze erano valutati non tanto a livello di singola impresa bancaria, ma di sistema economico complessivo, del quale il sistema bancario era una componente chiamata a strutturarsi sul territorio nazionale e ad

¹⁰⁶ S. LANDI, *op. cit.*, 81 s.

¹⁰⁷ M.S. GIANNINI, *Osservazioni sulla disciplina della funzione creditizia*, cit., 724; S. LANDI, *op. cit.*

¹⁰⁸ G. CONTI e A. POLSI, *op. cit.*, 26 e 47 s.; S. LA FRANCESCA, *op. ult. Cit.*, 105; BELLI, «Controllo-governo» del credito: *indagine sull'evoluzione dell'ordinamento*, in *op. cit.*, P. VITALE (a cura di), 25 ss.

agire a livello macroeconomico e microeconomico in modo funzionale agli interessi pubblici. La singola banca non aveva ampi margini di iniziativa imprenditoriale, né sul piano della concorrenza, né su quello – strettamente connesso al primo – delle condizioni contrattuali; essa poteva al più distinguersi nella selezione del merito di credito e nella selezione del personale. E dunque nella «cultura aziendale».

La conseguenza più immediata di tutto ciò ai presenti fini è stata il venir meno della libertà delle banche di adottare autonomi modelli contrattuali. Si è visto, infatti, che le banche erano tenute a far proprie le condizioni generali di contratto e le condizioni economiche stabilite dall'autorità politica e di vigilanza. È agevole osservare che in tal modo veniva ridotta non solo la libertà contrattuale, ma anche un ulteriore aspetto in cui può riconoscersi l'asse portante della libertà di impresa, vale a dire la libertà di organizzare l'impresa nel modo ritenuto maggiormente conveniente dal singolo imprenditore.

Questo profilo diventa maggiormente evidente quando si tenga conto che negli ordinamenti liberalcapitalisti le condizioni generali di contratto riflettono l'organizzazione produttiva ed il segmento di mercato prescelti dall'impresa predisponente: quest'ultima sta sul mercato e vi offre determinati beni e servizi alle condizioni complessivamente esposte nelle condizioni generali di contratto in concreto adottate¹⁰⁹. Orbene, non è chi non veda che l'obbligo per le banche di adottare le condizioni generali di contratto imposte autoritativamente determinava un decisivo *vulnus* alla libertà di impresa delle banche stesse, dal momento che le condizioni generali non riflettevano più l'equilibrio economico, produttivo e gestionale prescelto dalla singola impresa, ma l'equilibrio imposto a tutte le banche e a ciascuna banca facente parte del sistema.

Questo congegno contrattuale aveva un'ulteriore conseguenza: in tal modo veniva di fatto sterilizzato il rischio di arbitrio della banca verso il cliente nella formulazione delle condizioni generali di contratto; queste ultime, infatti, erano varate dall'autorità, che peraltro si poneva in una prospettiva sistemica in quanto tassi e condizioni economiche dei contratti bancari erano fissati con l'attenzione volta a garantire

¹⁰⁹ V. ROPPO, *Contratti standard, Autonomia e controlli nella disciplina delle attività negoziali di impresa*, cit. 143 ss.

soprattutto lo sviluppo dell'attività produttiva di beni reali in vista dei fini politici generali di cui si è già detto.

Come si vede, a condizioni generali di contratto di questo tipo si attagliava perfettamente la denominazione all'epoca invalsa e mantenutasi almeno fino agli anni Ottanta di «norme bancarie uniformi»¹¹⁰, nella quale sfuma qualsiasi riferimento ad una fonte privata purchessia, col suo evidente richiamo a ciò che effettivamente furono le condizioni generali di contratto del settore bancario alla fine degli anni Trenta: disposizioni pressoché di diritto oggettivo, emanate da un'autorità amministrativa, previo confronto con l'autorità politica. A tali «norme bancarie uniformi» le banche dovevano «uniformarsi» nel duplice senso che ciascuna banca, dovendo applicare condizioni generali di contratto eterodeterminate, doveva di conseguenza adattare la propria organizzazione interna a quelle «condizioni» e così standardizzare le «forme di produzione»; ciascuna banca doveva poi «uniformarsi» nel senso che tali «condizioni» erano sostanzialmente comuni a tutto il sistema bancario, ossia non si attagliavano alla singola impresa, ma riguardavano «uniformemente» tutte le imprese del settore, le quali erano espressamente tenute ad applicarle, con la componente territoriale che valeva come sola variante ammessa per casi particolari: v. ad es. il c.d. tasso «uso piazza».

A questo punto diviene evidente che le condizioni generali di contratto adottate a quel tempo nel mercato bancario non sono perfettamente sovrapponibili alle condizioni generali di contratto previste dall'art. 1341 c.c. in vista del collocamento dei beni reali. In altra sede si è osservato come l'art. 1341 c.c., pur essendo anch'esso preordinato all'obiettivo politico di fondo dello sviluppo industriale nel senso che è ripetuto più volte, fosse animato da alcune direttrici fondamentali tra loro collegate: esse consistono innanzi tutto nell'esigenza che l'impresa manifatturiera si sviluppasse e acquisisse dimensioni e spessore finanziario in grado di consentirle il necessario consolidamento. A questa esigenza di consolidamento finanziario era connessa la necessità di contenere per quanto possibile i costi di produzione. Tale necessità si traduceva nell'attribuzione all'impresa del «diritto di comandare il mercato»: in particolare, l'art. 1341 c.c.

¹¹⁰ Sulle quali v. almeno G. MOLLE, *I contratti bancari*, 4° ed., Milano, 1981, 52 ss.; E. CAVALLI, *op. cit.*

consentiva all'impresa manovrare le condizioni generali di contratto in modo di declinare un piano di rischi verso il mercato (ossia verso i clienti, i fornitori, i dipendenti) tagliato da ciascuna impresa a misura delle sue convenienze organizzative ed imprenditoriali.

Inoltre, un sapiente collegamento tra gli artt. 1376, 1334, 1335 e 1341 c.c. comprimeva (e comprime) oneri formali e costi transattivi delle imprese, così da riservare al tradizionale principio consensualistico il formale tributo consistente in ciò che le condizioni applicate al rapporto fossero (siano) almeno astrattamente conoscibili, onde sottrarre il non predisponente al completo arbitrio della controparte e salvaguardare un simulacro di «accordo»¹¹¹.

Orbene, quel che qui interessa segnalare è che, alla stregua dell'art. 1341 c.c., la predisposizione delle condizioni generali di contratto spetta alla «parte», ossia all'impresa. In altre parole, l'art. 1341 c.c. sembra assicurare un consistente margine di privatezza per le scelte imprenditoriali, il quale invece sembra sfumare nel settore del credito, anche se non possiamo sapere se in un ipotetico sviluppo del sistema corporativo vi sarebbe stato spazio per condizioni generali di categoria predisposte dalla competente corporazione sulla falsariga di quanto avvenne nel credito sul finire degli anni Trenta.

Su queste premesse, può essere rimeditato il senso della scarsa attenzione dedicata dal codice civile del 1942 ai contratti bancari disciplinati nei pochi articoli compresi tra l'art. 1834 e l'art. 1860 c.c.: il largo spazio lasciato agli usi e al contratto non si traduceva, a ben vedere, in margini di manovra e di arbitrio dell'impresa bancaria. Piuttosto, nella prospettiva del legislatore fascista la qualità di disposizioni derogabili, pacificamente riconosciuta agli artt. 1834 ss. c.c. aveva una precisa funzione tecnico-giuridica e politica: essa garantiva la flessibilità necessaria per l'operatività delle «norme bancarie uniformi», delle quali a ragione ancora alla fine degli anni Settanta del secolo scorso si poteva affermare che «*costituiscono la vera legge regolatrice dei rapporti tra la banca e i suoi clienti*»¹¹².

In conclusione, nell'ordinamento del 1942 lo spazio riservato alle NBU è espressione, non già di un particolare favore per l'impresa

¹¹¹ G. LA ROCCA, *Il problema della forma contrattuale*, Torino, 2017, 21 ss.

¹¹² F. BENATTI, *Le clausole di esonero da responsabilità nella prassi bancaria*, in *Le operazioni bancarie*, G.B. PORTALE (a cura di), I, Milano, 1978, 136 ss.; E. CAVALLI, *op. cit.*, 266 e 271.

banca, quanto piuttosto della consapevolezza che i contratti bancari si inserivano all'epoca in un sottosistema ampiamente governato dal potere pubblico, nel quale la posizione delle parti, ed in specie quella del depositante-risparmiatore, era salvaguardata in vista di un interesse superiore. In altre parole, l'indagine fin qui condotta dimostra come nel contratto bancario della fine degli anni Trenta ben può essere individuato un modello di contratto corporativo: tale contratto, infatti, costituiva un esempio di come la regolamentazione dei rapporti intercorrenti tra i privati all'interno di un dato segmento di mercato tendesse ad un interesse che trascendeva non solo quello delle parti, ma anche quello del singolo settore di mercato, per inserirsi armonicamente alla realizzazione di quello che Hegel avrebbe designato «l'universale».

7. I requisiti del contratto nel modello corporativo.

L'indagine storiografica maggiormente sensibile ha segnalato come tra le due guerre segmenti della dottrina avvertirono che la logica progettuale dello «Stato nuovo» imponeva un ripensamento del legame tra individuo, società e Stato, con inevitabili ricadute sulle categorie civilistiche tradizionali¹¹³: diritto soggettivo, proprietà, contratto. Nelle pagine precedenti si è pervenuti alla conclusione che, in materia di contratti, la regolazione dei rapporti privati nel settore del credito sembra presentare gli elementi distintivi assunti dal contratto nel sistema corporativo.

In primo luogo è di tutta evidenza che la presenza dell'interesse pubblico alterava la stessa riconducibilità dei contratti che recavano le stimmate della sua presenza, alla nozione di contratto maturata nella tradizione liberal-pandettistica sulle fondamenta del giusnaturalismo e fatta propria dagli ordinamenti occidentali: nella stilizzazione oggi dominante il contratto è strumento di potenziale massimizzazione dell'interesse di ciascun contraente secondo valutazioni condotte autonomamente dal singolo interessato, che in teoria sono assolutamente insindacabili da altri.

Al contrario, nella cornice della legge del 1936 i contratti posti in essere nell'esercizio dell'attività bancaria erano tutti funzionali al complesso interesse «pubblico» - e in quanto tale sottratto alla

¹¹³ I. STOLZI, *op. cit.*, 132 e 269 ss.

disponibilità dei singoli attori – di un pilotato sviluppo economico della Nazione nella salvaguardia del risparmio, della stabilità del sistema, della «*difesa dello Stato*». Erano contratti che, dunque, sfuggono alle categorie – forse sommarie, ma non prive di fondamento – del «contratto rude» e del «contratto rugiadoso» prospettate con lo sguardo volto alle caratteristiche oggi assunte dal contratto medesimo¹¹⁴. Erano, piuttosto, contratti che si potrebbero dire «amministrati», il cui contenuto era “uniforme” nell’articolato senso che si è detto, in una prospettiva dominata dalla funzionalizzazione del risparmio, del credito e dei relativi rapporti, la quale giustificava tra l’altro anche forme di privilegio per le banche nel recupero del credito verso il prenditore dei fondi inadempiente¹¹⁵.

Elemento caratterizzante del contratto corporativo era la compressione dell’autonomia privata, che ne derivava. Sotto questo profilo assumono un ruolo significativo le «norme bancarie uniformi». Esse – si è detto – costituivano la regolamentazione del rapporto eterodeterminata dall’autorità tecnico-politica di governo del settore. In questo contesto, il consenso delle parti si limitava all’adesione di ciascuna parte alle NBU relative al singolo rapporto prescelto. L’oggettività delle NBU riduceva, a ben vedere, il contratto al fatto dell’esecuzione del rapporto, del quale spesso l’estratto conto costituiva la sola prova documentale anche con riguardo alle condizioni economiche in concreto applicate.

A contratti di questo tipo - «amministrati» dal sistema pubblico, come osservò Giannini – si attagliavano perfettamente i rilievi formulati dalla più significativa dottrina del tempo quando descriveva il contratto, non più quale espressione della «*onnipotenza della volontà individuale*», ma «*fatto sociale*». Mette conto sottolineare che la declamata socialità, benché fosse enunciata in rapporto a tutti i contratti, assumeva una curvatura particolare nel caso dei contratti bancari, la cui rilevanza meta-individuale era proclamata – solennemente e

¹¹⁴ P. G. MONATERI, *Ripensare il contratto: verso una visione antagonista del contratto*, in *Riv. Dir. Civ.*, 2003, I, 409 ss.

¹¹⁵ V. ad esempio la disciplina di favore – tuttora esistente – per il rilascio del decreto ingiuntivo a favore delle banche, sul quale rinvio a G. LA ROCCA, *Il decreto ingiuntivo delle banche: la sospensione della provvisoria esecuzione e la documentazione richiesta dall’art. 50, d. lgs. N. 385/93*, in *Dir. Fallim.*, 2005, II, 526 ss.

programmaticamente – dall’art. 1 della legge del 1936 nella loro connessione strumentale con la realizzazione dell’«interesse pubblico», mentre – per quanto riguarda la generalità dei contratti – la rilevanza giuridica della dimensione sociale del contratto poteva essere desunta solo dall’ultima parte del secondo comma dell’art. 1322 c.c.

Su questa linea era possibile ridefinire la stessa autonomia privata. Nelle condizioni fin qui esposte essa non poteva più essere descritta, ed in effetti non era più, l’onnipotente fonte del regolamento di interessi, ma diveniva piuttosto «*presupposto e causa generatrice di rapporti giuridici già disciplinati in astratto ed in generale dalle norme [dello] ordinamento giuridico*»¹¹⁶: è agevole scorgere in queste parole il riscontro a quella adesione ad un regolamento contrattuale eterodeterminato, nel quale sopra si è individuato l’ambito del consenso nei contratti bancari della fine degli anni Trenta. Senonché, tutto ciò non è fine a sé stesso, dal momento che attraverso una autonomia dall’ambito soggettivamente e oggettivamente limitato, le parti realizzano un interesse che non può essere «*unilaterale o individualistico*», ma «*sociale, oggettivo e socialmente controllabile*»¹¹⁷.

Questi rilievi non implicano la completa negazione del soggetto e del suo programma economico individuale¹¹⁸: la singola impresa bancaria ha comunque come fine (anche) il conseguimento di un utile e la minimizzazione delle eventuali perdite. Per realizzare questi fini suoi propri essa è tenuta ad un’attenta valutazione del «merito di credito» del potenziale prenditore dei fondi, ossia è costretta a svolgere una valutazione che, a ben vedere, costituisce l’elemento caratterizzante della sua attività economica ed il solo criterio che la deve guidare alla conclusione del contratto di credito.

Questo profilo, peraltro, è di fondamentale importanza ai presenti fini, in quanto ben rappresenta la pluralità funzionale dell’interesse individuale nell’organizzazione corporativa: infatti, nel corretto esercizio della valutazione del merito di credito la banca serve, ad un

¹¹⁶ E. BETTI, *Teoria generale del negozio giuridico*, 2° ed., Torino, 1950, 45 ss. (la prima edizione, come noto, è del 1942); F. FERRARA SR., *I principi generali dell’ordinamento giuridico*, in *Scritti giuridici*, cit., 125 ss., 129.

¹¹⁷ E. BETTI, *op. cit.*, 170 ss.

¹¹⁸ Cfr. M.S. GIANNINI, *Osservazioni sulla disciplina della funzione creditizia*, cit., 724.

tempo, un triplice ordine di interessi, vale a dire il proprio interesse imprenditoriale di cui si è detto, l'interesse collettivo dei depositanti a quel corretto impiego del risparmio che è la loro migliore tutela¹¹⁹, l'interesse schiettamente pubblico alla valorizzazione delle risorse nazionali.

E con ciò si conferma ancora una volta il postulato giuridico e politico più volte sopra enunciato: nell'ordinamento fascista non v'è contrapposizione tra interesse pubblico e interesse privato, ma il primo si realizza per il tramite della realizzazione del secondo in assoluta coerenza con la posizione funzionale - costantemente espressa dal fascismo¹²⁰ - del singolo individuo rispetto alla Nazione e allo Stato che la personifica.

La dottrina giuridica celebrò questo risultato di sintesi tra pubblico e privato del contratto in modo assolutamente fedele: «mentre l'interesse individuale alla conclusione del negozio mira naturalmente ad uno scopo di carattere contingente, che non basta punto a rendere ragione della tutela giuridica del negozio, viceversa l'interesse sociale a tale tutela, quale si desume dalla funzione economico sociale dell'autonomia privata rispecchiata nel tipo di negozio astrattamente considerato, non basta a render ragione della effettiva conclusione del negozio nel caso singolo senza un concreto interesse che volta per volta la determini»¹²¹.

¹¹⁹ Si dirà in quest'ottica che la migliore tutela dei depositanti e la migliore garanzia per la stabilità della banca è la qualità del suo portafoglio crediti.

¹²⁰ V. per tutti A. ROCCO, *La dottrina del fascismo e il suo posto nella storia del pensiero politico*, Milano, 1925, spec. 15 ss.

¹²¹ V. ancora E. BETTI, *op. cit.*, 173.