

La Riforma della Banca d'Italia e i Condizionamenti dell'Ordinamento Comunitario

*Precetti minimali e riflessioni a partire dalla vita lacerata di alcune banche italiane, ivi inclusa la Banca Centrale.**

- 1 - Il problema
- 2 - Vetustà e inadeguatezza dell'ordinamento della Bankitalia
- 3 - Il ruolo del Governatore
- 4 - Generalità sui vincoli comunitari
- 5 - I condizionamenti su aspetti specifici
- 6 - La imminente novella legislativa concernente Bankitalia
- 7 - Conclusioni

1. Il problema

Il dibattito sulla riforma della Banca d'Italia e, principalmente, sulla durata del mandato del suo Governatore hanno fatto dimenticare i condizionamenti che derivano all'ordinamento italiano dall'appartenenza all'Unione europea e, in particolare, dalle norme del Trattato, tuttora vigenti nelle more della approvazione generalizzata della Costituzione europea. Per la verità la Banca centrale europea, alla quale prioritariamente compete il diritto dovere di segnalare le inadempienze, è stata piuttosto disattenta al riguardo e non solamente nei confronti dell'Italia. Talché viene da pensare che la disattenzione sia voluta, nel timore che gli interventi in questa delicatissima materia possano incidere sull'autonomia e l'indipendenza non soltanto degli assetti nazionali ma, di riflesso, anche del Sistema europeo di Banche centrali. Per cui ha prevalso il principio *quieta non movere*. Giacché l'autonomia e l'indipendenza di giudizio, sia degli organi sia dei singoli componenti del Sistema, costituiscono dei valori assoluti, come attesta l'art. 108 del Trattato, secondo il quale «nell'esercizio dei poteri e nell'assolvimento dei compiti e dei doveri loro attribuiti dal presente Trattato e dallo Statuto del SEBC né la BCE né una Banca centrale nazionale né un membro dei rispettivi organi decisionali possono sollecitare o accettare istruzioni dalle istituzioni o dagli organi comunitari, da Governi degli Stati membri né da qualsiasi altro organismo. Le istituzioni e gli organi comunitari nonché i Governi degli Stati membri si impegnano a rispettare questo principio e a non cercare di influenzare i membri degli organi decisionali della BCE o delle Banche centrali nazionali nell'assolvimento dei loro compiti». Val la pena di notare che questa dimenticanza o latitanza della SEBC nell'esigere l'adeguamento delle norme non si misura in anni, ma in lustri, poiché la norma che impone l'adeguamento risale al Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992. In particolare l'art. 108 (poi trasfuso nell'art. 109 del Trattato CE) prescrive che «ciascuno Stato membro assicura che al più tardi alla data di istituzione della SEBC, la propria legislazione nazionale, incluso lo Statuto della Banca centrale nazionale, sarà compatibile con il presente Trattato e con lo Statuto del SEBC».

2. Vetustà e inadeguatezza dell'ordinamento di Bankitalia

Analoghe considerazioni, volte a preservare lo status quo della Banca d'Italia e a evitare istanze sovvertitrici del suo ordinamento, hanno fatto sì che anche l'ordinamento della nostra Banca centrale sia rimasto sostanzialmente invariato. Ne fa palese riprova il Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia che, varato con D. Lgs. 1 settembre 1993, n. 385 (oltre un anno e mezzo dopo Maastricht) dedica alla Banca d'Italia uno solo dei suoi 162 articoli, il quarto. Per il resto la disciplina della nostra Banca centrale va rintracciata in provvedimenti legislativi vecchi, nel migliore dei casi, di circa settanta anni, a cominciare dal suo Statuto

approvato con Regio Decreto del 11 giugno 1936, n. 1067. Converrà indugiare sui punti salienti di questo Statuto di cui oggi si invoca l'aggiornamento sotto più profili.

L'amministrazione della Banca e i poteri dell'Istituto (la *governance*, diremmo oggi) risiedono nell'Assemblea generale dei partecipanti, nel Consiglio superiore, nel Comitato del Consiglio superiore, nei Sindaci e censori, nel Governatore, nel Direttore generale e nei vicedirettori generali. Di fatto, in base agli stessi articoli di Statuto e a una prassi quasi secolare sovrappostasi e amalgamatasi ormai allo Statuto, i poteri sono in massima parte concentrati nel Governatore e, in minor misura, nel Direttorio come potremo sommariamente verificare scendendo in qualche maggior dettaglio.

L'Assemblea generale che approva il bilancio e le Assemblee presso le 14 sedi periferiche che nominano i 13 componenti del Consiglio superiore, sono riunioni che si svolgono *en amitié*, senza scontri o divergenze sostanziali di opinioni. Per esempio, non si è mai verificato che un bilancio non dico non venisse approvato ma neppure che si formulassero critiche velate, o osservazioni alle proposte che vengono formulate in Assemblea.

Con riguardo al Consiglio superiore formato, come si è detto, da 13 componenti e presieduto dal Governatore, così come per il Comitato di quattro membri espresso al suo interno, non sono richiesti, per farne parte, requisiti di sorta, né di professionalità né di onorabilità. In concreto, a parte i presupposti di onorabilità che vengono rigorosamente osservati, quelli di professionalità specifica in campo monetario o bancario vengono trascurati.

Il che stride con quanto viene imposto, ormai da svariati anni, ai componenti di qualsiasi banca, ivi incluse le Banche di credito cooperativo. Evidentemente si presuppone che, con la chiamata a far parte del Consiglio superiore, la scienza bancaria venga 'infusa' a quel momento nei suoi partecipanti. Non è neppure vera l'affermazione che il Governatore sia eletto a tempo indeterminato o a vita. Infatti l'art. 19 dello Statuto, così come prevede la nomina da parte del Consiglio superiore (e non dell'Assemblea) ne prevede altresì la revoca da parte dello stesso organo. Nomina e revoca che tuttavia debbono essere, a norma dell'ultimo comma dello stesso articolo e dell'art. 134 sopravvissuto alla vecchia legge bancaria del 1936, approvate con decreto del Presidente della Repubblica promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri di concerto con il ministro della Economia, sentito il Consiglio dei ministri. Anche in questo caso una iniziativa per la revoca, che spetta al più anziano in ordine di nomina e di età dei consiglieri, non è mai stata presa nella vita ormai ultrasecolare della Banca d'Italia. Per cui, di fatto, è rispondente al vero che il mandato del Governatore costituisce un mandato a vita.

3. Il ruolo del Governatore

Soprassediamo, per l'ovvia natura delle funzioni, sui compiti dei Sindaci e censori e ci soffermiamo, invece, sulle prerogative del Governatore, vero autocrate della Banca d'Italia. Già l'art. 7 del Testo unico bancario sopra ricordato, al comma secondo, stabilisce che «i dipendenti della Banca d'Italia, nell'esercizio della funzione di vigilanza, sono pubblici ufficiali e hanno l'obbligo di riferire esclusivamente al Governatore tutte le irregolarità constatate, anche quando assumono la veste di reati».

Ma è l'art. 25 dello Statuto la fonte del potere monocratico del Governatore con le norme specifiche ivi previste, tra le quali quella che gli riconosce il potere di proporre al Consiglio superiore la nomina e la revoca degli impiegati della Banca, dei reggenti delle sedi (che guarda caso, sono i regolatori delle assemblee periferiche che nominano i componenti del Consiglio superiore, come sopra detto) e dei consiglieri delle succursali.

Ma, ancor più del «proporre» il Governatore «regola le promozioni del personale superiore, nomina i direttori nelle sedi e nelle succursali e i capi delle agenzie; dispone l'assegnazione di essi e i trasferimenti».

Ci sia consentita, a questo particolare riguardo, una osservazione. Una eccessiva, per non dire una indeterminata, lunghezza del mandato del Governatore fa sì che gran parte della struttura burocratica di vertice gli sia debitrice della propria carriera e del progressivo avanzamento nelle funzioni, rendendo più difficili, ma, ovviamente, non impossibili un affrancamento da eventuali direttive non condivise e una più ampia libertà di giudizio.

Ma torniamo allo Statuto. Il comma dell'art. 25 che investe il Governatore della più ampia facoltà è indubbiamente il nono, vera norma di chiusura in base alla quale residualmente si prevede che al Governatore «è rimesso tutto quanto nel presente Statuto non è espressamente riservato al Consiglio superiore e al Comitato, salva la facoltà di cui al numero 19 dell'art. 20». Facoltà (e non obbligo) che prevede la sottoposizione al Consiglio di eventuali decisioni. Quanto al Direttore generale, costui esplica sostanzialmente funzioni vicarie nei confronti del Governatore, mentre per il Direttorio, costituito dal Governatore, dal Direttore generale e da due vicedirettori generali, né la norma istitutrice, risalente al 1969, né lo Statuto prevedono alcunché. Tutto il sistema statutario attuale accentua la già marcata autoreferenziabilità della Banca.

4. Generalità sui vincoli comunitari

Esaurita questa sommaria disamina delle disposizioni concernenti la Banca d'Italia, torniamo alla normativa comunitaria in materia. Si è già detto che l'art. 108 imponeva da tempo, e impone tuttora, a ciascun Stato membro di assicurare che «la propria legislazione nazionale, incluso lo Statuto della Banca centrale nazionale, sarà compatibile con il presente Trattato e con lo Statuto del SEBC».

Da questa norma emergono una serie di considerazioni. La prima concerne l'autorevolezza che il Trattato ha voluto attribuire a questa materia, riservandole la riserva di legge. A differenza, infatti, di altre occasioni e circostanze, in cui il Trattato richiede un adeguamento tramite «normative» (che possono essere regolamenti, circolari, istruzioni, e comunque norme di livello subordinato alla legge), qui si richiede che l'adeguamento intervenga sul piano legislativo, se del caso riguardante anche lo Statuto (che, lo abbiamo visto, nel 1936 fu approvato con Regio Decreto). Né derivano, forse, degli obblighi tassativi per il nostro Paese rispetto a quelle ipotesi di adeguamento e di modifica che vorrebbero rimettere questa materia esclusivamente a autonome decisioni della stessa Banca d'Italia.

La seconda considerazione riguarda la valenza e la portata da attribuire alla espressione «essere o rendere compatibile» la legislazione al Trattato e allo Statuto SEBC.

Vi sono, infatti, almeno due modi per leggere e interpretare l'aggettivo, uno più blando e uno più stringente.

Secondo l'interpretazione più lassista, l'ottemperanza si avrebbe con la semplice eliminazione di tutte le norme in netto contrasto con le prescrizioni comunitarie, quali quelle che attribuissero alle singole Banche centrali nazionali compiti che oggi costituiscono l'appannaggio esclusivo SEBC. In conseguenza di questa interpretazione vi sarebbero forse da apportare alcune marginali modifiche – ma un mandato a tempo indeterminato del Governatore o il suo potere pressoché assoluto non sarebbero in discussione – perché non lesive dei poteri comunitari. In base, però, alla seconda chiave di lettura, che coglie lo spirito, la *ratio* e la *mens legis* delle norme dell'Unione europea, al termine «compatibile» deve attribuirsi il significato di consonante e si implicherebbe con ciò l'obbligo di entrare in sintonia, di condividere e di accettare i principi e i criteri che sono alla base delle disposizioni comunitarie.

5. I condizionamenti su aspetti specifici

A questo punto il discorso cambia, e occorre un'analisi attenta delle norme del Trattato e dello Statuto SEBC per saggiarne la rispondenza con quelle italiane su specifici temi.

a) Innanzi tutto la struttura di governo della Banca d'Italia potrà mutuare il modello SEBC articolato in: 1) un Consiglio direttivo della BCE comprendente i membri del Comitato esecutivo (di cui appresso) nonché i Governatori delle Banche centrali nazionali [così l'art. 109 A del Trattato e l'art. 10 dello Statuto]; 2) un Comitato esecutivo formato da un Presidente, un vicepresidente e altri quattro membri [art. 109 A del Trattato e art. 11 dello Statuto]; un Presidente [art. 13 dello Statuto e 109 A comma 2, lettera b) del Trattato]. La Banca d'Italia potrà così replicare questa tripartizione di organi e di poteri e mantenere (oltre all'Assemblea) il proprio Consiglio superiore in luogo del Consiglio direttivo, abolendo al proprio interno il Comitato; rivalutare il ruolo del Direttorio in luogo del Comitato esecutivo

della BCE; conservare il Governatore in luogo del Presidente della BCE. Ovviamente i componenti di tutti questi organi, ivi incluso il Consiglio superiore, dovranno essere nominati «tra persone di riconosciuta levatura ed esperienza professionale nel settore monetario o bancario», a norma dell'articolo 109 A, secondo comma, lettera b) del Trattato.

b) Il Direttorio formato dalle attuali 4 persone (Governatore, Direttore generale e due vicedirettori) o ampliato a 6 o 7 membri con l'aggiunta di altri vicedirettori sarà così formato (così come il Comitato direttivo BCE in base all'art. 11 dello Statuto) da «membri che assolvono i loro compiti a tempo pieno» e non da componenti che svolgono le proprie funzioni “part-time”, così come attualmente accade per i componenti del Comitato del Consiglio direttivo di Bankitalia.

c) Il Governatore, alla stregua del Presidente BCE, sarà un *primus inter pares* che, come quest'ultimo, in base all'art. 13 «presiede il Consiglio direttivo e il Comitato esecutivo della BCE», e cioè il corrispondente Consiglio superiore e Direttorio. E ancora, come il proprio omologo, rappresenterà la Banca d'Italia all'esterno.

d) Il governo della Banca d'Italia diverrebbe da monocratico, a collegiale e opererebbe così come previsto all'art. 11, comma quinto, dello Statuto BCE: «Ogni membro del Comitato esecutivo presente di persona ha diritto di voto e dispone a tal fine di un voto. Salvo diverse disposizioni, il Comitato esecutivo delibera a maggioranza semplice dei votanti. In caso di parità, prevale il voto del Presidente. Le disposizioni per le votazioni sono specificate nelle norme procedurali di cui all'art. 12.3». Mi rendo conto che per il Governatore di Bankitalia, padrepadrone della propria struttura, la mutazione non sarebbe di poco conto. D'altro canto, al di fuori del modello BCE, anche una authority come la Commissione per la Società e la Borsa opera sulla base di un paradigma democratico, né può dirsi che abbia funzionato peggio della Banca d'Italia.

e) Con riguardo alla nomina (e non la revoca) del Governatore si dovrebbe abbandonare il simulacro di formale autonomia che demanda attualmente allo stesso Consiglio superiore una nomina che poi deve però essere approvata dal Presidente del Consiglio e dal ministro dell'Economia, coinvolgendo però il Presidente della Repubblica e, sia pure per un parere non vincolante, l'intero Governo. Sarà opportuno che la nomina del futuro Governatore sia indiscutibilmente prerogativa, alla stregua dell'art. 109 A del Trattato, degli organi di Governo, semmai previa consultazione, non vincolante, del Parlamento.

f) Prima di parlare della revoca e del Governatore è opportuno discutere della sua durata in carica. Per il Comitato esecutivo nella sua interezza l'art. 109 A del Trattato prevede una durata del mandato di otto anni senza possibilità di rinnovo. Ancora l'art. 14 dello Statuto SEBC, dedicato, specificamente alle Banche centrali nazionali, stabilisce al suo secondo comma che «gli Statuti delle Banche centrali nazionali devono prevedere in particolare che la durata del mandato del Governatore della Banca centrale nazionale non sia inferiore a cinque anni». Orbene, mentre una interpretazione puramente letterale giustificherebbe anche un mandato a vita, perché comunque superiore a cinque anni, una interpretazione logico ricostruttiva avvalorata la tesi di un mandato della durata prefissata, intercorrente tra un minimo di cinque anni e un massimo di otto anni, non rinnovabile. Al riguardo l'art. 019 (numerazione provvisoria), comma 7, delle Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari nel Testo approvato dal Senato il giorno 11 ottobre 2005 prevede che «il Governatore dura in carica sette anni, senza possibilità di rinnovo». Le disposizioni transitorie niente prevedono in modo specifico con riferimento alle disposizioni in essere e alla loro vigenza (e, di conseguenza, in ordine alla cessazione del mandato, senza limiti di tempo, dell'attuale Governatore); ma l'art. 42 conferisce delega al Governo per l'adeguamento, e quindi l'inserimento, della norma testé citata nel Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia. In quella sede il legislatore delegato potrà provvedere in merito.

g) A questo punto risulta pertinente discutere della revoca del Governatore. Anche qui dispone tassativamente il secondo comma dell'art. 14 del Trattato che dispone: «Un Governatore può essere sollevato dall'incarico solo se non soddisfa più alle condizioni richieste per l'espletamento delle sue funzioni o si è reso colpevole di gravi mancanze. Una decisione in questo senso può essere portata dinanzi alla Corte di giustizia dal Governatore

interessato o dal Consiglio direttivo, per violazione del Trattato o di qualsiasi regola di diritto relativa all'applicazione del medesimo. Tali ricorsi devono essere preposti nel termine di due mesi secondo i casi, dalla pubblicazione della decisione, dalla sua notificazione al ricorrente ovvero, in mancanza, del giorno in cui il ricorrente ne ha avuto conoscenza». Come può vedersi, i casi di revoca sono ridotti a due: quello di una sopraggiunta incapacità fisica del Governatore e quello di una colpa grave. Ma, anche al verificarsi di queste due circostanze, la materia risulta, già adesso, sottratta alle autorità di Governo o agli organi garanti la Banca centrale nazionale dello Stato membro, per essere esclusivamente avocata al Consiglio direttivo del SEBC o allo stesso Governatore interessato. Per la norma italiana occorre che i componenti del Consiglio superiore, sino a oggi astenutisi da qualsiasi iniziativa di rimozione, vengano opportunamente 'ispirati' ad assumere l'eventuale delibera di revoca. La delibera stessa non potrà poi prescindere da una motivazione. Infatti, a differenza di una comune società per azioni in cui la revoca di qualsivoglia amministratore può avvenire, a iniziativa dell'Assemblea, anche senza giusta causa (e quindi senza motivazione) e salvo riconoscimento del danno all'eventuale interessato, per l'atto di revoca della Banca d'Italia, istituto di diritto pubblico sottoposto per di più a un intervento costitutivo dell'autorità di Governo, è senz'altro necessaria una motivazione. Veniamo al punto. Una iniziativa per la revoca, quand'anche fosse presa, dovrebbe fornire una valida motivazione fondata non solamente sulla opportunità di un avvicendamento o su eventuali violazioni di norme di costume, ma dovrebbe radicarsi in circostanze ed elementi giuridici inoppugnabili. E un Governatore recalcitrante e non collaborativo si vedrebbe aperta la via di un ricorso dinanzi alla giurisdizione amministrativa, se non addirittura alla Corte di Giustizia europea. Soluzioni entrambe devastanti per l'immagine del nostro Paese all'interno e all'estero.

h) Una ulteriore osservazione concerne l'eventuale diversità delle materie trattate dalla SEBC e dalle Banche centrali nazionali. È indubitabile che le principali funzioni relative alla politica monetaria e creditizia e al governo delle liquidità restano prevalentemente accentrate sulla BCE, con un ruolo marginale e sussidiario delle singole Banche centrali nazionali. A queste ultime, quando non sia un apposito organismo collaterale a esercitarli, restano i compiti di vigilanza sul Sistema bancario. Tuttavia anche questo ambito potrebbe, almeno in parte, essere ricondotto sotto l'egida di Francoforte. Stabiliscono, infatti, il quinto e il sesto comma dell'art. 105 del Trattato, ribaditi in termini quasi identici dall'art. 25 dello Statuto, che anche «il SEBC contribuisce a una buona conduzione delle politiche perseguite dalle competenti autorità (in Gran Bretagna, Francia e Germania non è la Banca Centrale, ma un apposito organismo a darsene carico) per quanto riguarda la vigilanza prudenziale degli enti creditizi e la stabilità del sistema finanziario. Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione della BCE, nonché previo parere conforme del Parlamento europeo, può affidare alla BCE compiti specifici in merito alle politiche che riguardano la vigilanza prudenziale degli enti creditizi e delle altre istituzioni finanziarie, escluse le imprese di assicurazione». Due osservazioni in merito a questa specifica norma. La prima rileva che, in prosieguo di tempo, e proprio per operazioni cross-border che riguardano almeno due Stati dell'Unione, le competenze di vigilanza possono essere attribuite alla BCE. Per il che anche le due recenti vicende che hanno interessato e stanno riguardando Banca Nazionale del Lavoro e Banca Anton Veneta ricadrebbero nell'orbita della Banca centrale europea. La seconda osservazione prende atto che le imprese di assicurazione resterebbero comunque al di fuori delle competenze della BCE e della stessa vigilanza prudenziale, quasi che non fossero da considerarsi intermediari finanziari. E ciò in stridente contrasto con le prese di posizione e le delibere assunte in sede comunitaria con la direttiva 2002/87/ce relativa alla vigilanza supplementare sugli enti creditizi, sulle imprese di assicurazione e sulle imprese di investimento appartenenti a un conglomerato finanziario. E sarà opportuno ricordare che, a norma della lettera n) dell'art. 1 del D. Lgs 30 maggio 2005, n. 142 di attuazione della predetta direttiva il «settore finanziario» ricomprende, oltre alle banche e alle imprese di investimento, anche le imprese di assicurazione, di riassicurazione e di partecipazione assicurativa.

i) Un'ultima considerazione merita l'argomento del controllo giudiziario e materie connesse oggetto dell'art. 35 dello Statuto. Per il comma sesto di detto articolo «la Corte di Giustizia ha giurisdizione nei casi di controversia relativi all'adempimento da parte di una Banca centrale nazionale di obblighi derivanti dal presente Statuto. La BCE, se ritiene che una Banca centrale nazionale non abbia adempiuto agli obblighi derivanti dal precedente Statuto, può formulare un parere motivato sulla questione dopo aver dato alla Banca centrale nazionale di cui trattasi l'opportunità di presentare osservazioni. Se la Banca centrale nazionale in questione non si conforma al parere entro il termine fissato dalla BCE, quest'ultima può portare la questione dinanzi alla Corte di Giustizia».

Quindi le leggi ci son, ma chi pon mano a esse? E, forse con fondamento, lamentavano la disattenzione della BCE nei confronti del vetusto e non sintonizzato ordinamento della Banca d'Italia. Ma addirittura una facoltà di iniziativa a fronte di omissioni della BCE è riconosciuta quasi a tutti dal comma secondo di questo stesso art. 35, che così recita: «Controversie tra, da un lato, la BCE e dall'altro, i suoi creditori, debitori o qualsiasi altra persona sono decise dai Tribunali nazionali competenti, salvo nei casi in cui la giurisdizione sia attribuita alla Corte di Giustizia». E viene da chiedersi, quale situazione si creerebbe se qualche banchiere nazionale contrariato imputasse alla BCE l'inadempienza per non aver contestato al Governatore di Banca d'Italia la legittimazione, per decorrenza dei termini, a insediarsi nel posto che ricopre.

6. L'imminente novella legislativa concernente Bankitalia

Converrà a questo punto fare ancora riferimento alla norma di prossima introduzione, già citata alla lettera f) del precedente paragrafo, la cui rubrica intitola "Banca d'Italia". Il primo comma statuisce che «la Banca d'Italia è parte integrante del Sistema europeo di banche centrali e agisce secondo gli indirizzi e le istruzioni della Banca centrale europea». Trattasi di una ovvia e necessitata riaffermazione della posizione gerarchica subordinata della nostra, come di tutte le altre banche centrali, alla sovranità della Istituzione bancaria comunitaria. Maggiormente innovativo il secondo comma il quale dispone che «la Banca d'Italia è istituto di diritto pubblico. La maggioranza delle quote di partecipazione al capitale della Banca d'Italia è detenuta dallo Stato; la restante parte delle quote può essere detenuta esclusivamente da altri enti pubblici». A evidenza la norma si prefigge di risolvere l'anomala situazione di un Istituto al quale ancor oggi, a differenza di altri contesti dei maggiori Paesi europei (Gran Bretagna, Francia, Germania), è affidata la vigilanza sulle banche le quali risultano le sue maggiori quotiste, e quindi proprietarie.

Il decimo e ultimo comma dell'articolo in commento interviene anche a precisare quale debba essere l'esborso, e quindi l'indennizzo, agli attuali quotisti per l'esproprio delle proprie partecipazioni. Infatti «all'onere derivante dal comma 2, valutato in 800 milioni di euro, si provvede mediante parziale utilizzo delle disponibilità del Fondo di cui all'art. 2 della legge 27 ottobre 1993, n. 432, fermi rimanendo gli obiettivi di riduzione del debito pubblico». Due rapide osservazioni in merito ai due commi.

Se anche lo Stato si atterrà al quantitativo minimo per assicurarsi la maggioranza, e cioè il 50,01%, una valutazione di 800 milioni di euro per questo quantitativo, inclusivo del premio di maggioranza, appare irrisoria per non dire ridicola, così come una valutazione di euro 1.600.000 per tutta la Banca, suscettibile da suscitare eccezioni di legittimità costituzionale. Una seconda considerazione riguarda le Fondazioni bancarie, già ritenute possibili candidate alla acquisizione delle quote della Banca d'Italia, ma ora escluse da questa possibilità dalla loro indiscutibile natura privatistica una volta che abbiano ottemperato alle disposizioni relative al D. Lgs 153/1999. E ciò in quanto la norma in esame riserva l'investimento ad altri enti pubblici.

E, ulteriore conseguenza, stante che gli enti pubblici economici, gli unici ad avere risorse finanziarie disponibili, sono stati privatizzati, l'acquisizione da parte dei rimanenti enti pubblici (Regioni, Province, Comuni, INPS, INAIL?) appare inverosimile. Il terzo comma così recita: «Le disposizioni normative nazionali, di rango primario e secondario, assicurano alla Banca d'Italia e ai componenti dei suoi organi l'indipendenza richiesta dalla normativa

comunitaria per il migliore esercizio dei poteri attribuiti nonché per l'assolvimento dei compiti e dei doveri spettanti».

A ben vedere, l'articolo costituisce un inno all'autonomia e indipendenza della Banca centrale e un doveroso ossequio ai principi comunitari in materia, sia pure mitigato e temperato dal riferimento ai compiti e ai doveri. In corrispondenza alla autonomia la norma accentua appunto i doveri di *disclosure* e di *accountability*. Leggiamo così al terzo comma: «La Banca d'Italia, nell'esercizio delle proprie funzioni e con particolare riferimento a quelle di vigilanza, opera nel rispetto del principio di trasparenza, naturale completamento dell'indipendenza dell'autorità di vigilanza. Riferisce del suo operato al Parlamento e al Governo con relazione semestrale sulla propria attività». Indubbiamente il richiamo alle funzioni di vigilanza, oggi di gran lunga dominanti per la Banca d'Italia rispetto a quelle del governo della moneta, risente delle recentissime vicende che hanno interessato la Banca e il suo Governatore.

Quale peculiare e innovativo adempimento viene imposto quello di due relazioni per anno a cadenza semestrale in cui la Banca d'Italia dovrà rendere conto della propria attività. Siamo quindi ben lontani dal contesto, che indubbiamente sopravviverà, delle Considerazioni finali, documento ammonitore e pedagogico con cui la Banca d'Italia e il suo Governatore salgono in cattedra e impartiscono moniti, richiami, avvisi e lezioni di politica economica. Con questi due nuovi appuntamenti la Banca è chiamata a dire cosa ha fatto e perché, in sintonia con l'esplicito richiamo alla trasparenza.

Prosegue l'articolo con il quinto comma: «Gli atti emessi dagli organi della Banca d'Italia hanno forma scritta e sono motivati, secondo quanto previsto dal secondo periodo del comma 1 dell'articolo 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni. Delle riunioni degli organi collegiali viene redatto apposito verbale». Anche in questo caso la recente esperienza e la inveterata consuetudine vissuta in Banca d'Italia, esperienza e consuetudine volte a suggerire spesso ai propri interlocutori, in incontri confidenziali, desiderata e linee di azione, hanno suggerito la formalizzazione dei comportamenti che si traducono in atti e la verbalizzazione di tutte le riunioni degli organi collegiali. E ciò in sintonia con la norma richiamata che dispone: «Ogni provvedimento amministrativo, compresi quelli concernenti l'organizzazione amministrativa, lo svolgimento dei pubblici concorsi e il personale, deve essere motivato, salvo che nelle ipotesi previste dal comma 2. (La motivazione non è richiesta per gli atti normativi e per quelli a contenuto generale). La motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria».

Il sesto comma della norma novella inaugura un procedimento decisionale interno che, se non può dirsi ancora collegiale, pone le premesse per una condivisione di scelte: «Per i provvedimenti di sua competenza aventi rilevanza esterna e per quelli adottati su sua delega il Governatore acquisisce in ogni caso il parere preventivo del Direttorio. Ai pareri del Direttorio si applica quanto previsto dal comma 5 del presente articolo. La disposizione contenuta nel primo periodo del presente comma non si applica, comunque, alle decisioni rientranti nelle attribuzioni del Sistema europeo di banche centrali».

Si ricava dalla disposizione che il parere del Direttorio è necessario anche se non è vincolante; e tuttavia dovrà provvedersi alla redazione del verbale della riunione e, qualora la decisione del Governatore disattendesse il parere, costituendo la decisione un atto amministrativo, dovrà indicarne i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato una decisione difforme. Ovviamente, esenti da questo onere le scelte fatte a Francoforte. Il settimo comma, il più conciso e lapidario tra tutti, stabilisce che «il Governatore dura in carica sette anni, senza possibilità di rinnovo». Ne abbiamo già discusso al precedente punto, lettera "f". A tenore dell'ottavo comma «lo Statuto della Banca d'Italia è adeguato alle disposizioni contenute nel presente articolo entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con le modalità stabilite dal comma 2 dell'art. 10 del decreto legislativo 10 marzo 1998, n. 43. Le istruzioni di vigilanza sono adeguate alle disposizioni contenute nel presente articolo entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge».

La norma richiamata e quella che stabilisce che «le modifiche dello Statuto della Banca sono deliberate dall'Assemblea straordinaria dei partecipanti e sono approvate dal Presidente della Repubblica con proprio decreto, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Trattasi di una disposizione che si lega indissolubilmente al successivo comma 9, secondo il quale «con regolamento del Governo, da adottare ai sensi dell'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabilite le modalità di attuazione del comma 2 del presente articolo. Dalla data di entrata in vigore della presente legge e fino al trasferimento delle quote di partecipazione in favore dei soggetti indicati al comma 2, i diritti di voto relativi alle quote di partecipazione in possesso di soggetti diversi da quelli indicati nel citato comma 2 sono automaticamente sospesi e vengono esercitati dallo Stato».

La norma richiamata è quella che disciplina l'emanazione dei regolamenti.

Nel caso di specie la sua predisposizione spetta al ministro dell'Economia d'intesa con il Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri e sentito il parere del Consiglio di Stato. Il regolamento è chiamato a disciplinare le modalità di pubblicizzazione, quale antitesi della privatizzazione, di cui si è discusso commentando il secondo comma. In attesa di questo capovolgimento della proprietà, la norma succitata dispone che, pro tempore, i diritti di voto spettino allo Stato o a chi, già attualmente, è un Ente pubblico. Per il che l'adeguamento dello Statuto di Bankitalia di cui sopra si diceva dovrà intervenire con il voto favorevole e preponderante del rappresentante del Governo, e cioè del ministro dell'Economia. E con questo si esaurisce un primo, sommario esame di questo articolo, indubbiamente rivoluzionario dell'attuale sistema riguardante la Banca d'Italia.

7. Conclusioni

Ma è tempo di concludere questa ampia disamina dei vincoli che è necessario tener presenti al momento di porre mano a una riforma della Banca d'Italia.

Al lettore che abbia avuto la costanza di seguirci fin qui è d'obbligo una spiegazione del sottotitolo a effetto che, con una licenza concernente le banche, è stato mutuato da un'opera giovanile di Theodor Wiesengrund Adorno, il filosofo della Scuola di Francoforte, *Minima moralia, Reflexionen aus dem beschadigten leben*. È da augurarsi, e siamo confidenti su questo esito, che le lacerazioni si sanino, le ferite si rimarginino e la nostra Banca centrale, insieme alle altre banche del sistema Italia, proseguano e accentuino la indispensabile opera di fiancheggiamento per il rilancio delle imprese e la crescita economica del nostro Paese.

*Aldo Bompani***

(**) Relazione presentata al Convegno Nazionale di Economia dei mercati e degli intermediari finanziari. Università di Parma – 4 novembre 2005.

(*) Assolvo, con una unica nota, alla segnalazione della bibliografia essenziale e specifica in argomento.

Ovviamente anche i testi di carattere istituzionale di tanti colleghi, così come i commenti alla legge bancaria italiana, si indulgiano sull'argomento. Nei confronti di tutti, anche se non esplicitamente menzionati, sussiste il mio debito di riconoscenza e va il mio ringraziamento. BRUNI F. – MONTI M., *Autonomia della Banca centrale, inflazione e disavanzo pubblico: osservazioni sulla teoria e sul caso italiano*, in ARCELLI M. (a cura di), *Il ruolo della Banca centrale nella politica economica*, Bologna, 1992; CAPRIGLIONE F., *Intervento pubblico e ordinamento del credito*, Milano, 1978; CARLI G., *Problemi odierni di un istituto di emissione*, in "Bancaria", 1966; CASALENGO F., *I settantacinque anni della Banca d'Italia (note sull'Istituto di emissione dalle origini a oggi)*, in Cred. Pop., 1969; CASTALDI G., *Il Testo unico bancario tra innovazione e continuità*, Torino, 1997; CASTIELLO F., *Riforma o controriforma della legge bancaria?*, in "Bancaria", n. 12, 1992; CIAMPI C.A., *Funzioni della Banca centrale nell'economia di oggi*, Conferenza tenuta alla Scuola Normale di Pisa il 12 febbraio 1982, ripubblicato in CIOCCA

P. (a cura di), *La moneta e l'economia*, Bologna, 1983; CIOCCA P., *Sulla specificità della storia della Banca centrale in Italia*, in "Atti della giornata di studio in onore di Antonio Gonfalonieri", Torino, 1994; COMITATO DEI GOVERNATORI DEI PAESI MEMBRI DELLA CEE, *Progetto di Statuto del Sistema Europeo di Banche Centrali e della Banca Centrale Europea*, in "Quaderni Giuridici dell'impresa", n. 2, maggio/giugno 1991; CONFALONIERI A., *La Banca centrale e il controllo del credito*, Milano, 1967; COSTI R., *L'ordinamento bancario*, Bologna, 1994; D'ONOFRIO F., *Banca d'Italia e costituzione economica: la prospettiva della crisi dello Stato nazionale*, in "Banca, Borsa e Titoli di credito", 1979; DE CECCO M., *Note su alcuni problemi relativi al sistema europeo delle banche centrali*, in ARCELLI M. (a cura di), *Il ruolo della Banca centrale nella politica economica*, Bologna, 1992; DE MATTIA R., *Otto Banche centrali europee*, Milano, 1963; DE VECCHI P., voce Banca d'Italia, in "Novissimo Digesto Italiano", Torino, 1987; DELL'AMORE G., *Il processo di costituzione della Banca centrale in Italia*, Milano, 1961; DELL'AMORE G., *Le funzioni delle banche centrali*, Milano 1968; DEMATTÈ C., *Banche, quanta strada per essere europee*, in "Giornale dei Dottori Commercialisti", dicembre 1997; DESARIO V., *La Banca d'Italia: assetto istituzionale e funzioni*, in "Rassegna Trimestrale della Banca Popolare Sud Puglia", n. 2, giugno 1986; FABRIZI P.L., *L'Unione Economica e Monetaria Europea*, in FABRIZI P.L. (a cura di), *Nuovi modelli di gestione dei flussi finanziari nelle banche*, Milano, 1995; FAZIO A., *Audizione alla Commissione Finanze della Camera dei Deputati e del Senato, Roma, 20 aprile 1999*; FOLKERTS LANDAU D. – GARBER P., *The ECB. A Bank or a Monetary Policy Rule?*, in CANZONERI M.B. – GRILLI V. – MASSON P.R., *Establishing a Central Bank: Issue in Europe and Lessons from the US*, Cambridge, 1992; GAI L., *Le Considerazioni finali come strumento di "moral suasion"*, Torino, 1995; GAI L., *Profili istituzionali dell'attività bancaria*, Torino, 1999; GIANNINI M.S., *Sulla natura giuridica e sulle attribuzioni della Banca d'Italia*, in "Banca, Borsa e Titoli di credito", 1949; GOODHART C. – SHOENMAKER D., *Institutional separation between supervisory and monetary agencies*, in Goodhart C., *The Central Bank and the financial system Cambridge*, 1995; GUARINO G., *Il ruolo della Banca d'Italia*, in MASCIANDADRO D. – RISTUCCIA S. (a cura di), *L'autonomia delle banche centrali*, Milano, 1988; LAMANDA C., *Le autorità creditizie e il sistema di vigilanza*, in RISPOLI FARINA M. (a cura di), *La nuova legge bancaria*, Napoli, 1995; LOMBARDINI S., *Il ruolo della Banca d'Italia: un modello per le agenzie governative*, in "Rivista Bancaria", maggio-giugno 1995; LOTITO P.F., *Banca d'Italia e potere monetario*, Torino, 1998; MARCONI M., *Stabilità delle strutture finanziarie e autonomia della Banca centrale*, in "Note Economiche", n. 3-4, 1986; MASCIANDARO D., *Indipendenza della Banca centrale e vigilanza bancaria: teoria, istituzioni e riflessi per la Banca centrale europea*, Milano, marzo 1993; MERUSI F., *Per uno studio dei poteri della Banca centrale nel governo della moneta*, in "Riv. Trim. dir. Pubbl.", 1972; MERUSI F., *La posizione costituzionale della Banca centrale in Italia*, in "Riv. Trim. dir. Pubbl.", 1981; MESSINA S., *La Banca centrale nell'ordinamento costituzionale italiano*, "Assbank", 1982; MEZZOCAPO V., *Evoluzione normativa nella disciplina della Banca centrale in Italia*, in "Impresa, Ambiente e Pubblica amministrazione", 1975; MONTANARO E., *La Banca centrale e il governo della liquidità*, Milano, 1969; MOTTURA P., *Problemi attuali di ristrutturazione del sistema bancario italiano*, in MALAVASI R., (a cura di), *Ristrutturazione del sistema bancario: aggregazioni e fusioni tra intermediari*, Milano, 1996; ORTINO S., *Banca d'Italia e Costituzione*, Pisa, 1979; PADOA SCHIOPPA T., *Verso un ordinamento bancario europeo*, in BANCA D'ITALIA, "Bollettino Economico", n. 10, febbraio 1988; PADOA SCHIOPPA T., *Profili di diversità nel sistema bancario italiano*, relazione al Convegno "Banca e Informativa", Bologna, 7-8 ottobre 1993; PAPADIA F. – SANTINI C., *La Banca centrale europea*, Bologna, 1998; PIFFERI M. – PORTA A., *La Banca centrale europea*, Milano, 2001, II ed.; PREDIERI A., *Il potere della Banca centrale. Isola o modello*, Firenze, 1996; PREDIERI A., *Euro, poliarchie democratiche e mercati monetari*, Torino, 1998; PUCCINI G., *L'autonomia della Banca d'Italia. Profili costituzionali*, Milano, 1978; RUOZI R. – DE SURY P., *Struttura del sistema finanziario e funzione di controllo e di vigilanza*, in Ruozi R. (a cura di), *La gestione della banca*, Milano, 1994; SANGIORGIO G., *Le autorità creditizie e i loro poteri*, "Quad. ric. giurid. della Consulenza legale della Banca d'Italia", 1992; SWINBURNE M. – CASTELLO BRANCO M., *Central Bank Independence and Central Bank Functions*, in DOWNES P. - VAEZZADEH R., *The Evolving Role of Central Banks*, IMF,

Washington, 1992; TRIMARCHI F., *Il Governatore della Banca d'Italia*, in “Banca, Borsa e Titoli di credito”, gennaio-marzo 1970. Quanto ai riferimenti normativi rinvio all'ancora attuale (non essendo ancora stata approvata da tutti gli Stati membri dell'Unione europea la Costituzione europea) volume a cura di D. CASA e M. P. de TROIA, con il coordinamento di G. VITTIMBERGA, *Normativa concernente l'Istituto di emissione*, Banca d'Italia, Roma, 1995.