



ASTRID – Gruppo di lavoro sulla “Regolazione dei mercati finanziari e disciplina del credito (coordinato da Luigi Spaventa)

Sulla nomina e sulla durata del mandato del Governatore della Banca d’Italia e dei componenti il Direttorio: qualche ipotesi

di Franco Bassanini

(Nota del 27 ottobre 2005)

1. Nel testo approvato dal Senato, la nuova legge sulla tutela del risparmio non sembra risolvere in modo convincente i problemi della governance della Banca d’Italia, e in ispecie quelli concernenti la nomina e la revoca del Governatore e dei membri del Direttorio e la durata del loro mandato.

Sembra incontestabile l’opportunità di sottrarre al Consiglio superiore della Banca d’Italia il potere di proporre la nomina e la revoca del Governatore, del direttore generale e dei due vice direttori generali, ad esso attribuito dallo Statuto vigente. Sulla carta i tredici consiglieri che compongono il Consiglio superiore sono “nominati nelle assemblee generali dei partecipanti presso le sedi della Banca in ragione di uno per ciascuna sede” (art. 17). Di fatto, essi sono designati dal Governatore in carica, e non dai partecipanti. Nel caso di nomina del Governatore, essi si limitano a recepire l’indicazione, di natura politica, proveniente dal Governo. Nel caso, patologico, di revoca, il Consiglio si interpone, vanificandola, a una manifestazione di sfiducia politica.

Questa obiezione potrebbe cadere, se si provvedesse a modificare sostanzialmente la composizione del Consiglio generale o le modalità di designazione dei suoi membri. Ma occorre comunque considerare che la nomina di un Governatore è, sempre e ovunque, un atto politico, e difficilmente può essere sottratta alla diretta competenza di un potere politico.

2. Si può discutere di quale potere politico debba trattarsi. Nell’ordinamento italiano vigente, per le altre autorità indipendenti, si registra una grande varietà di soluzioni, quali:

a) competenza del Governo, previo o meno parere delle competenti Commissioni parlamentari, quest'ultimo da adottare a maggioranza qualificata (Autorità per l'energia) o a maggioranza semplice (Consob, Presidente Isvap);

b) competenza dei Presidenti delle Camere (Autorità garante per la concorrenza, per la vigilanza sugli scioperi, per i lavori pubblici);

c) elezione da parte delle Camere (come nel caso del Garante per i dati personali e dell'Autorità per le telecomunicazioni).

Ricordiamo anche che il disegno di legge di riforma della II parte della Costituzione, approvato in prima lettura da entrambe le Camere, e in seconda lettura dalla Camera dei deputati, attribuisce il potere di nomina dei presidenti delle Autorità indipendenti al Presidente della Repubblica, sentiti i presidenti delle Camere.

La soluzione prevalente nel mondo è quella della nomina governativa, non di rado previo *advice and consent* del Parlamento o di uno dei suoi rami (il Senato, negli USA). In alcuni Paesi a consolidato sistema bipartitico, la nomina da parte del Governo deve recepire le designazioni del partito di opposizione per una minoranza dei membri dell'organo collegiale dell'Autorità; in altri casi, negli stessi Paesi, la nomina del titolare di un'Autorità monocratica è effettuata d'intesa tra Governo e opposizione.

3. Nel valutare la soluzione preferibile per il Governatore e il Direttorio della Banca d'Italia, occorre tener conto di due elementi: da un lato si tratta di nomine di indubbia rilevanza politica, che quindi non possono essere – come si è già notato – sottratte alla competenza di organi politici (eletti dai cittadini o responsabili nei confronti delle assemblee elettive); dall'altro si tratta di organi che debbono svolgere le loro delicate funzioni in modo indipendente e imparziale, e dunque appare essenziale evitare che i loro titolari siano scelti con metodi di brutale *spoils system*.

Il secondo profilo assume particolare rilevanza oggi in Italia. Il nostro è infatti, come è noto, un paese che solo da pochi anni, e con fatica, ha adottato le regole e le pratiche della democrazia maggioritaria o bipolare; e che ancora appare dominato da una interpretazione assai sommaria e rozza delle regole della democrazia maggioritaria: e cioè dalla difficoltà di capire che i rilevanti poteri attribuiti alla maggioranza chiamata a governare non possono non essere controbilanciati da altrettanto forti limiti e garanzie, a tutela dei diritti e delle libertà dei cittadini, delle regole democratiche, della libertà dell'impresa e del mercato.

4. Rispondono in linea di principio ai due criteri accennati tanto la nomina affidata ad organi politici ai quali siano prevalentemente attribuiti ruoli e funzioni di garanzia, come i Presidenti delle Camere o il Presidente della Repubblica; quanto la nomina affidata al Governo previo *advice and consent* delle commissioni parlamentari espressi a maggioranza qualificata (e dunque col necessario concorso dell'opposizione o di una parte di essa); quanto la elezione da parte del Parlamento con voto limitato alla metà dei componenti da eleggere.

Quest'ultima soluzione (come è apparso evidente, nell'esperienza italiana, nel caso dell'Autorità per le TLC) è tuttavia esposta al rischio di una spartizione tra i partiti, con l'effetto di dar vita non ad un'Autorità di grande competenza, prestigio e indipendenza, ma ad un organismo lottizzato, rissoso, eterodiretto (sia pure a "*eterodirezione plurima dissociata*").

La nomina da parte dei Presidenti delle Camere, non a caso prevalente nella prima Repubblica, ha garantito a lungo buoni risultati, finché è stata in vigore la consuetudine di procedere alla elezione dei Presidenti delle Camere con metodo *bypartisan*, scegliendo personalità di riconosciuta autorevolezza tratte dall'uno e dall'altro schieramento (uno dall'uno e uno dall'altro). Venuta meno questa consuetudine, la soluzione si è rivelata debole: avrebbe potuto riprendere vigore e attrattiva, se fosse stata accolta la proposta (avanzata dall'opposizione nel corso dell'esame del progetto di riforma della II parte della Costituzione) di prevedere maggioranze qualificate per l'elezione dei presidenti delle due assemblee parlamentari. Ma questa proposta è stata respinta, e l'esperienza di questa legislatura ha visto i presidenti delle Camere caratterizzarsi sempre più esplicitamente come esponenti della maggioranza parlamentare.

Diversamente dovrebbe dirsi per il Presidente della Repubblica: ma l'attribuzione al Capo dello Stato di troppo ampie competenze per scelte aventi rilevante significato politico suscita perplessità, per il rischio di esporre il Presidente a critiche e contestazioni; l'attuale Presidente non ha mancato di sottolinearlo, in più occasioni, scoraggiando i tentativi di attribuirgli poteri e competenze nuove, non previste dalla vigente Carta costituzionale.

Respinte queste proposte, non resta dunque che la seconda delle soluzioni sopra elencate: prevedere una designazione da parte del Governo, soggetta alla approvazione o al parere vincolante delle competenti commissioni parlamentari o di altro organismo parlamentare, da adottare a maggioranza qualificata (due terzi dei componenti; ma anche, in alternativa, due terzi dei votanti). Sembra, questa, la modalità preferibile, certamente per la nomina del Governatore (e per la sua revoca, nei casi previsti dall'ordinamento europeo e italiano).

5. Si deve piuttosto discutere se anche il direttore generale e i vice direttori debbano essere nominati con lo stesso procedimento. Si tratta infatti di un procedimento che dà in assoluto i migliori risultati applicato ad una nomina monocratica: per la quale, per dirla brutalmente, è impossibile costruire la larga maggioranza *bipartisan* richiesta dalla legge attraverso accordi spartitori (a meno di non...lottizzare le presidenze di autorità diverse!).

Le soluzioni preferibili appaiono due. Affidare al Governatore, così nominato, la scelta del Direttore generale e dei vicedirettori, componenti il Direttorio. Affidare la scelta al Governo, previo *advice and consent* espresso a maggioranza qualificata (due terzi dei componenti o dei votanti) dalle Commissioni parlamentari o da altro organo parlamentare, ma prevedendo che la scelta debba essere operata tra i funzionari della Banca, almeno per due dei tre designati.

Quest'ultima soluzione appare preferibile se – come suggerito dalla BCE – si opta per l'attribuzione al Direttorio non di mere funzioni consultive nel contesto di una istituzione fondamentalmente monocratica, ma del ruolo di vertice collegiale dell'istituzione, titolare in proprio della competenza ad adottare le principali deliberazioni relative all'esercizio delle funzioni ad essa istituzione attribuite. Il vincolo a scegliere una significativa parte dei membri del Direttorio all'interno della struttura varrebbe nel contempo a sottolineare: la peculiare natura del collegio che, a differenza di altre Autorità, svolge anche il ruolo di *executive board* di una struttura cui sono affidate complesse ed impegnative attività gestionali; la necessità di non subordinare i requisiti tecnici di competenza e specifica esperienza ad esigenze o interessi di natura politica; l'opportunità di non scoraggiare la dirigenza della Banca e di allontanare ogni sospetto di una riforma punitiva nei confronti di una struttura di riconosciuto valore e competenza.

6. C'è da chiedersi infine se, in luogo delle Commissioni parlamentari per le finanze e il tesoro, non sia il caso affidare la competenza ad esprimere l' *advice and consent* ad un organo parlamentare bicamerale, a composizione ristretta e qualificata, e con competenze rigidamente delimitate: ciò che dovrebbe rendere più probabile che di esso siano chiamate a far parte personalità di grande autorevolezza e prestigio, non disposte (si spera) a sacrificare la loro immagine sull'altare di convenienze partitiche o di esigenze lottizzatorie.

Potrebbe trattarsi di un Comitato bicamerale, competente ad esprimere l'*advice and consent* sulle proposte governative di nomina in tutte le autorità, e dunque anche per la nomina del Governatore e del Direttorio della Banca d'Italia. Ovvero di un Comitato bicamerale ad hoc per le nomine e per la vigilanza parlamentare sulla Banca d'Italia.

In entrambi i casi verrebbero lasciate alle competenti Commissioni permanenti per le finanze e il tesoro tutte le competenze legislative in materia e le residue competenze di indirizzo, vigilanza e controllo ad esse attualmente attribuite.

7. Durata del mandato. Sulla necessità di porre un limite temporale alla durata del mandato vi è assenso generale. Lo Statuto del SEBC prescrive *almeno* 5 anni. In numerosi paesi europei la durata è maggiore. Per il Presidente e per i membri del Comitato esecutivo della BCE la durata è di 8 anni. In almeno un paese, la Danimarca, che tuttavia non fa parte dell'euroarea, la durata è illimitata ma esiste un limite di età (70 anni). L'emendamento governativo approvato dal Senato propone 7 anni. Una durata elevata (7 o 8 anni) favorirebbe l'indipendenza del titolare dell'organo e consentirebbe di prevedere più agevolmente rigorose disposizioni sulle incompatibilità anche per gli anni successivi al mandato.

Stabilito che il Direttorio operi come organo collegiale di vertice, e che i suoi membri siano sottoposti alle stesse procedure di nomina e revoca, non vi è ragione per non prevedere anche per il loro mandato gli stessi limiti.

Appare certamente utile garantire una qualche continuità nella direzione dell'istituto, evitando il rinnovo contemporaneo del Governatore e di tutti i membri del Direttorio (il che ridurrebbe anche la probabilità di lottizzazione tra i partiti). Ciò si potrebbe ottenere naturalmente, se per essi fosse previsto un limite di età: ciascuno di essi verrebbe infatti sostituito al momento del raggiungimento del limite di età, o al verificarsi di altre cause di cessazione dall'incarico (morte, dimissioni, incompatibilità sopravvenuta). Ma anche nel caso di un solo limite di durata al mandato, eguale per tutti, il risultato accennato potrebbe essere ottenuto, prevedendo espressamente che il Direttorio si rinnovi parzialmente al momento della scadenza del termine del mandato di ciascuno dei suoi membri, e prevedendo la scadenza non contemporanea dei membri del Direttorio attualmente in carica.

8. L'ultima notazione rinvia al problema della disciplina transitoria. Di essa non vi sarebbe bisogno, ovviamente, ove si optasse per il solo limite di età. Governatore e membri del direttorio, salva revoca nei casi previsti dall'ordinamento, sarebbero sostituiti al momento del raggiungimento del limite di età, dopo l'entrata in vigore della riforma: ovvero sarebbero sostituiti subito dopo l'entrata in vigore della riforma, qualora avessero allora già superato il limite d'età previsto.

Ove si ritenesse di non prevedere un limite di età (che potrebbe, in prima applicazione, rendere più difficile la scelta di personalità di grande esperienza e riconosciuta autorevolezza

anche internazionale, necessarie per rilanciare la credibilità e l'affidabilità della Banca d'Italia), occorrerebbe invece scegliere fra due soluzioni: a) prevedere che il limite alla durata del mandato introdotto dalla riforma costituisca un massimo invalicabile, con la conseguente cessazione dall'incarico di chi, al momento dell'entrata in vigore della riforma, abbia già rivestito l'incarico per una durata superiore: tale soluzione appare ragionevole e difendibile, soprattutto nel caso di un limite di durata assai elevato, equivalente ai massimi previsti dagli ordinamenti europei (8 anni); b) prevedere che il limite di durata previsto sia aumentato, per chi è entrato in carica prima della riforma, per un periodo non superiore al 50% della durata massima prevista (se, dunque, il termine previsto a regime fosse di 7 anni, quello transitorio sarebbe di dieci anni e mezzo). Anche in tal caso il rinnovo parziale del Direttorio risulterebbe dunque naturale conseguenza dei diversi termini di durata del mandato degli attuali membri del Direttorio (*Franco Bassanini*).

27 ottobre 2005