

GIUSTO PUCCINI

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Firenze

L'INDIPENDENZA DELLA BANCA D'ITALIA DALLA LEGGE ISTITUTIVA DEL 1893 ALLA RIFORMA DEL 2005

.(in corso di pubblicazione in *Quaderni dell'Associazione per gli Studi e le Ricerche Parlamentari*, n. 17, ed Giappicchelli)

1. La legge istitutiva e lo statuto del 1893

Nel pur variegato panorama delle nostre autorità indipendenti, la Banca d'Italia rappresenta davvero un caso assai singolare

Di essa, infatti, si è cominciato a parlare insistentemente come di un'autorità indipendente soltanto da circa un quindicennio, e cioè da quando la tematica delle autorità indipendenti, nella cultura giuridica e non giuridica italiana, è letteralmente esplosa a seguito dell'istituzione a catena, nel nostro ordinamento, di una serie molteplice di figure amministrative variamente riconducibili al modello organizzativo in questione.

E tuttavia, non si può fare a meno di notare come il connotato dell'indipendenza dal Governo avesse contrassegnato la Banca d'Italia fin dalla sua istituzione, nel lontano 1893.

Un connotato del genere, in effetti, viene addirittura esplicitamente sottolineato nel corso del dibattito svoltosi a suo tempo alla Camera dei deputati sul disegno di legge istitutivo della Banca d'Italia, destinato poi a sfociare nell'emanazione della legge n. 449/1893.

E' bene ricordare al riguardo come, nel testo della legge in questione, la Banca d'Italia venisse senz'altro configurata alla stregua di una società anonima.

Per essere più esatti, in quel testo si autorizzava la fusione in un nuovo istituto di emissione, denominato Banca d'Italia, di tre istituti di emissione già esistenti, tutti organizzati nella forma della società anonima: la Banca Nazionale nel Regno d'Italia, diretta prosecuzione della Banca Nazionale nel Regno di Sardegna, e i due istituti di emissione ereditati dal Granducato di Toscana, la Banca Nazionale Toscana, e la Banca Toscana di Credito. E, nel far questo, si provvedeva altresì a stabilire l'esatta entità del «*capitale nominale*» del nuovo istituto, così come quella delle singole «*azioni nominative*», in cui esso avrebbe dovuto essere diviso.

Ebbene, si guardi che cosa diceva in proposito l'on. Saporito nel suo intervento nella seduta della Camera del 26 giugno 1893, nel sostenere la propria posizione sfavorevole ad una conferma della facoltà di emissione in capo al Banco di Napoli ed al Banco di Sicilia, organizzati secondo il modello della fondazione, e per questo da lui considerati politicamente influenzabili, e favorevole invece alla creazione di un'unica banca di emissione conformata al modello societario.

Riferendosi ai Banchi meridionali, egli dichiara apertamente di dubitare che - testuali parole - «*quando ci troviamo davanti a Banche che non hanno azionisti, che sono*

amministrati da consorterie, da partiti, perché i loro amministratori sono mandati dai Consigli comunali, dai Consigli provinciali, dalle Camere di commercio», essi, «nella loro funzione dell'emissione, così delicata, agiscano con criteri bancari, con senso di rigore, di severità».

E, muovendosi nella medesima linea di pensiero, il Saporito aggiunge (cito ancora testualmente): *«perché una banca possieda la fiducia del pubblico, senza la quale essa non può fare alcuna cosa, bisogna che sia indipendente dal Governo, e che non possa essere costretta a rendergli dei servizi compromettenti che un ministro possa imporgli».*

Ma, si badi, la legge del 1893 contiene anche un'altra previsione assai significativa riguardo all'assetto organizzativo della Banca d'Italia, e tutt'altro che consona al modello codicistico della società anonima: quella, cioè, secondo cui la nomina il direttore generale della Banca *«dovrà essere approvata dal Governo».*

Per cogliere a pieno il significato di una previsione del genere conviene, ancora una volta, dare un'occhiata al dibattito svoltosi nel corso della solita seduta della Camera del 26 giugno 1893.

Sul punto delle modalità di nomina del direttore generale della Banca d'Italia, emersero fra i deputati due orientamenti fra loro radicalmente contrapposti.

Su di un fronte, l'orientamento dei «liberisti», favorevole alla conferma - in stretta ed assoluta coerenza con l'opzione per il modello societario - della procedura a suo tempo prevista per la nomina del direttore generale della Banca Nazionale nel Regno di Sardegna: una procedura, cioè, che rendeva tale figura espressione esclusiva del consiglio superiore della Banca, quale organo collegiale rappresentativo degli azionisti di quest'ultima.

La filosofia istituzionale sottesa ad una soluzione del genere si trova per l'appunto, anche qui, pienamente esplicitata nell'intervento dell'on. Saporito, laddove si sottolinea che *«l'interesse degli azionisti è la buona gestione del capitale»*, e che essi, quindi, *«sceglieranno in generale le persone incaricate di amministrare il capitale meglio di chicchessia».*

Sull'altro fronte, l'orientamento degli «statalisti», tendente a riservare in via esclusiva al Governo la nomina in questione. E ciò, in considerazione dell'attribuzione alla Banca d'Italia di una funzione pubblica quale quella dell'emissione di biglietti di banca al portatore, implicante - secondo l'espressione testuale usata dallo stesso direttore generale della Banca Nazionale nel Regno Bonaldo Stringher, nella Relazione agli azionisti sulle operazioni del 1889 - l'assolvimento da parte dell'istituto, *«anche per la propria tutela»*, del fondamentale compito di *«difendere il credito pubblico tanto all'interno che fuori»*: di salvaguardare cioè, si potrebbe dire oggi, il valore interno ed esterno della moneta.

Si tratta appunto dell'ordine di idee nitidamente espresso nell'intervento dell'on. Salandra: *«non è vero»*, dice Salandra, *«che l'interesse dell'istituzione collimi sempre con l'interesse degli azionisti».* Secondo lui, infatti, quest'ultimo interesse è *«momentaneo, immediato, individuale (...) si accontenta del guadagno pronto (...) e più guadagna quanto maggiore è l'emissione della carta»*, mentre non dovrebbe mai dimenticarsi che *«la carta è debito dell'istituto».*

La soluzione che viene alla fine adottata è quella - di compromesso - proposta ad un certo punto dall'on. Giolitti, Presidente del Consiglio in carica: riconoscimento sì del potere di nomina al consiglio superiore, ma anche sottoposizione del relativo atto all'approvazione del Governo.

Il che, attenzione, non voleva dire affatto mettere in discussione l'indipendenza della Banca d'Italia nei confronti del Governo.

In primo luogo infatti, secondo lo stesso fautore della soluzione in questione, mediante quell'approvazione il Governo è chiamato ad esercitare soltanto una sorta di «diritto di veto» rispetto alla nomina: ovverosia, per dirla con le parole dello stesso Giolitti, *«il diritto di impedire che a capo dell'istituto di emissione vi sia una persona la quale non*

riscuota la fiducia pubblica, la quale possa, per qualsiasi considerazione, essere disadatta a quell'ufficio».

In secondo luogo, si tenga presente che, comunque, nella legge non si fa alcun riferimento alla durata in carica del direttore generale, né viene previsto alcun potere del Governo in ordine alla sua eventuale revoca.

Si può ben dire, quindi, che già nel testo della legge istitutiva della Banca d'Italia emergono tutta la complessità e la particolarità di un disegno organizzativo dell'ente caratterizzato dalla concorrente presenza - volendo usare una terminologia un po' risalente - di una dimensione «corporativa», poggiante su di un sostrato di natura «capitalistica», e di una dimensione «istituzionale».

I termini di tale concorrente presenza, d'altronde, si trovano ulteriormente sviluppati e precisati nel primo statuto della Banca d'Italia, emanato con il regio decreto n. 671/1993.

Da un lato, la dimensione «corporativa» si dispiega attraverso una serie di caratteri tipici della società anonima.

Si pensi, in particolare, alla previsione della distribuzione degli utili netti fra gli azionisti, sia pur temperata da quella della previa destinazione di una loro quota alla formazione di un'idonea massa di rispetto.

E si pensi altresì alla complessa ed articolata struttura organizzativa dell'istituto, modellata su quella del principale istituto predecessore (la Banca Nazionale nel Regno di Sardegna), e tipicamente rivolta a sottoporre la sua conduzione al controllo degli azionisti: un'assemblea generale degli azionisti, e le assemblee generali degli azionisti presso le sedi, che nominano i rispettivi consigli di reggenza, i quali a loro volta eleggono i membri del consiglio superiore, al quale spetta infine la nomina, a tempo indeterminato, e la revoca del direttore generale, così come dei due vice-direttori generali.

Ma nella normativa statutaria riceve un consistente dispiegamento anche la dimensione «istituzionale» della Banca, quella tendente cioè ad assicurare il perseguimento da parte di quest'ultima, anche al di là degli interessi particolari ed egoistici degli azionisti, della preminente finalità, poc'anzi richiamata, della difesa del «*credito pubblico tanto all'interno che fuori*».

Tale dimensione, per l'appunto, viene a ruotare specialmente attorno alla disciplina della figura del direttore generale.

Nello statuto, in effetti, non ci si limita a prevedere - in conformità alla legge - il potere di condizionamento del Governo sulla scelta del direttore generale mediante l'approvazione dell'atto di nomina.

Ma, anche dal punto di vista funzionale, la normativa statutaria appare ben lungi dal configurare il direttore generale come un mero braccio operativo del consiglio superiore.

Si noti intanto la previsione della partecipazione del direttore generale, con voto deliberativo, alle sedute del consiglio superiore.

E si noti altresì che, al direttore generale, non viene conferito soltanto l'incarico dell'esecuzione delle deliberazioni del consiglio superiore, ma viene pure riservata una sfera di competenza del tutto autonoma rispetto a quella propria del secondo in ordine al compimento di atti e di operazioni sicuramente di grande rilievo sul terreno della manovra monetaria e valutaria.

E' vero che al consiglio superiore compete, fra l'altro, la determinazione del saggio dello sconto e dell'interesse delle anticipazioni, ovverosia l'adozione della più classica delle misure di governo della liquidità; sia pure, va detto, secondo quanto previsto dalla legge, previa autorizzazione del Governo. Ed è vero altresì che ad esso spetta di comporre in ultima istanza i dissidi eventualmente insorti fra il direttore generale e i vice-direttori generali (la cui nomina deve essere parimenti approvata dal Governo) in seno al «*collegio di direzione*», nell'ambito del quale vengono esaminati e studiati tutti gli affari e tutte le questioni di competenza del direttore generale.

E tuttavia al direttore generale viene assegnata, in particolare, anche la competenza a provvedere, direttamente e autonomamente, alle «operazioni in titoli dello Stato e in divise estere»: ad operazioni cioè anch'esse già allora assai rilevanti nell'ambito dell'attività di *central banking*, e destinate a diventarlo ancor di più, rispetto alle stesse variazioni del saggio ufficiale di sconto, in un breve volger di tempo.

E del resto, il tipo di ricostruzione da me qui proposta non risulta poi così originale, se si pensa a quanto diceva Francesco Ferrara *senior* nel 1912, nell'inquadrare la Banca d'Italia nella categoria delle «corporazioni a tipo istituzionale»: ovverosia in quel genere di persona giuridica ove - testuale - «*si ha la base ed il tessuto di una corporazione, ma che per le funzioni che esercita, spesso sotto l'influenza di concezioni storiche, non ci appare più come il gruppo degli interessati che realizza un fine proprio, ma più elevata e potente, come adempiente uno scopo più alto che trascende la loro sfera di interessi*».

Il tutto, come si è probabilmente intuito, a fronte di un'attività della Banca d'Italia consistente esclusivamente, al di là dell'esercizio della funzione di emissione, nel quotidiano compimento, per il tramite di atti di natura tipicamente commercial-privatistica, delle operazioni attive e passive proprie di qualunque impresa bancaria. In conformità, per l'appunto, con lo scopo dell'istituto espressamente indicato nello statuto: quello cioè «*di esercitare il commercio bancario e di emettere biglietti al portatore*».

Riassumendo e semplificando, il tratto caratterizzante del disegno organizzativo originario della Banca d'Italia può individuarsi nel combinato operare di una duplice dimensione: quella «corporativa», collegata ad una base «capitalistica», atta sia a rendere l'azione della Banca particolarmente dinamica ed efficiente dal punto di vista operativo, sia ad svincolarla dalle istanze del Governo; e quella «istituzionale», atta a sua volta a svincolare tale azione anche dalle istanze degli azionisti, in vista di un prudente ed equilibrato perseguimento del fine della stabilità monetaria.

2. Il periodo fascista, la legge bancaria, e il nuovo statuto del 1936

Or dunque, mi sono così dilungato sul tratto organizzativo in questione per due fondamentali ordini di motivi, fra loro strettamente collegati.

Il primo è costituito dal rilievo della straordinaria tenuta e resistenza nel tempo di quel tratto. Nel senso che esso, sia pur con una progressiva accentuazione del peso della dimensione «istituzionale» rispetto a quello proprio della dimensione «corporativa», è tuttavia sopravvissuto, nelle sue linee essenziali, fino ai giorni nostri, resistendo non solo ai formidabili mutamenti di quadro costituzionale succedutisi nel frattempo, ma anche alle notevoli modificazioni via via intervenute, nel corso del secolo passato, nella disciplina delle funzioni e degli strumenti di intervento della Banca d'Italia.

Il secondo ordine di motivi risiede nella considerazione che, conseguentemente, la conoscenza di questo tratto caratterizzante, così come della specifica filosofia politico-istituzionale che esso sottintende, può servire a comprendere meglio:

- la peculiarità, ancor oggi, del profilo organizzativo e funzionale della Banca d'Italia rispetto a quelli propri di tutte le altre figure amministrative che, nel nostro ordinamento, vengono comunemente qualificate come autorità indipendenti;
- buona parte delle ragioni di ordine istituzionale sottostanti alla crisi che, di recente, ha investito il vertice della Banca d'Italia, e che ha portato, alla fine dello scorso anno, ad un ampio riassetto legislativo dell'ordinamento dell'istituto;
- l'esatta portata innovativa del riassetto in questione.

Tenuta e resistenza nel tempo del tratto caratterizzante del disegno organizzativo originario, si diceva.

Siffatte qualità del tratto in questione, intanto, hanno modo di manifestarsi indiscutibilmente durante il periodo fascista, nonostante le molteplici e rilevanti novità

che, in esso, vanno ad investire sia, in generale, la disciplina dell'intervento pubblico nel settore del credito, del risparmio e della valuta, sia, in particolare, il ruolo e le funzioni assegnati alla Banca d'Italia in ordine a tale intervento.

Si rammenti al riguardo in specie che, nel 1926, oltre ad unificarsi una volta per tutte la facoltà di emissione in capo alla Banca d'Italia (fino a quel momento lasciata, ancorché marginalmente, anche ai due Banche meridionali), alla Banca medesima vengono conferiti una serie di poteri di vigilanza sulle aziende di credito di natura prettamente autoritativa.

Di lì a poco, inoltre, con i provvedimenti di riforma monetaria del 1927/1928, che instaurano nel nostro ordinamento un regime di *gold exchange standard* in luogo di quello classico di *gold standard*, e rafforzano altresì l'autonomia della Banca d'Italia rispetto alle richieste di concessione di finanziamenti da parte del Tesoro sotto forma di anticipazioni temporanee, vengono a crearsi, per la Banca medesima, i presupposti istituzionali interni ed esterni per una più elastica conduzione della politica monetaria.

E tuttavia, a tutto ciò non consegue alcuna modifica legislativa dell'assetto organizzativo dell'istituto.

Il nuovo statuto del 1928, d'altra parte, nel quale la Banca continua ad essere tranquillamente definita come «*società anonima*», contempla soltanto tre ordini di novità realmente significative le quali, lungi dallo stravolgere nella sua essenza il disegno organizzativo delle origini, rappresentano piuttosto un momento di coerente sviluppo e di rafforzamento di quella che abbiamo chiamato la dimensione «istituzionale» dell'ente.

Si pensi appunto, in primo luogo, alla introduzione della figura del «*governatore*», palesemente ritagliata sulle esperienze organizzative delle più prestigiose banche centrali straniere, ed alla conseguente accentuazione della connotazione monocratica dell'assetto di comando della Banca d'Italia.

Tale introduzione, in effetti, comporta l'esclusiva concentrazione dei poteri di governo dell'istituto incidenti sul terreno della manovra monetaria e valutaria in questa nuova figura di organo individuale di vertice, e la correlativa completa estromissione del consiglio superiore dal relativo ambito decisionale. Concludendosi peraltro, in tal modo, un processo già largamente avviato con il precedente statuto del 1909, laddove, in particolare, si era attribuito al direttore generale un vero e proprio potere residuale in ordine alla conduzione della Banca, mediante l'attribuzione alla sua competenza tutto quanto non fosse espressamente riservato, nello statuto, al consiglio superiore.

A questo punto dunque, al governatore - pur esso nominato e revocato dal consiglio superiore, con nomina approvata dal Governo - vengono assegnati, oltre ai poteri del vecchio direttore generale, e a taluni rilevanti poteri relativi all'organizzazione ed alla gestione del personale direttivo dell'istituto, anche quello di stabilire la misura dell'interesse per le anticipazioni e la ragione dello sconto.

Né il carattere accentuatamente monocratico dell'organizzazione di vertice della Banca riesce minimamente scalfito dalla previsione delle «*sedute di direttorio*», nelle quali, secondo il nuovo statuto, il governatore riunisce presso di sé il direttore generale ed il vice-direttore generale, «*per l'esame di questioni o di situazioni che comportino decisioni di massima o di affari di speciale importanza*»: la convocazione di tali riunioni da parte del governatore, infatti, è puramente facoltativa (egli «*può, quando crede, riunire*»), e le relative decisioni restano comunque a lui riservate.

In secondo luogo, viene realizzato, in deroga al classico principio della libera circolazione delle azioni, un parziale ma consistente «congelamento» del capitale nominale dell'istituto, attraverso l'esplicita previsione, oltre che di un suo aumento, anche della riserva di un quinto delle azioni alle Casse di risparmio: e cioè, si noti, ad enti, la cui natura pubblica aveva già trovato ormai, ampi riconoscimenti sia a livello giurisprudenziale che a livello legislativo.

In terzo e ultimo luogo, occorre considerare il particolare regime di distribuzione degli utili netti di gestione delineato - in palese deroga alla disciplina codicistica delle società anonime - nella nuova normativa statutaria, tendente a sottolineare e a rafforzare lo sganciamento della direzione della Banca d'Italia dagli interessi propri dei soggetti possessori del capitale azionario.

Al riguardo, infatti, lo statuto del 1928 non faceva altro che recepire quella serie di disposizioni legislative che, negli anni precedenti, da un lato avevano determinato una sensibile riduzione della quota di partecipazione degli azionisti alla percezione degli utili a favore di una corrispondente partecipazione dello Stato; dall'altro lato, in aggiunta, avevano sancito una rigida predeterminazione dell'entità massima di utili spettante rispettivamente ai primi ed al secondo, a favore di una più cospicua devoluzione degli utili stessi al consolidamento patrimoniale dell'istituto.

Ma, a ben guardare, il disegno organizzativo originario, nelle sue linee portanti, regge anche al durissimo impatto della riforma dell'intervento pubblico nel settore del credito operata con la legge bancaria del 1936.

Due parole per ricordare i punti salienti di questa riforma.

Essa contempla una serie estremamente ampia di strumenti autoritativi di controllo sull'attività bancaria, costituiti da atti aventi come destinatari ora una singola azienda di credito, ora la generalità delle aziende di credito: strumenti prevalentemente finalizzati a garantire la solvibilità e l'equilibrio gestionale delle imprese bancarie, ma talora utilizzabili anche ai fini della limitazione della concorrenza nel settore (autorizzazione alla costituzione di aziende di credito o all'apertura di nuovi sportelli, ordine di chiusura di sedi o filiali), ovvero - nel caso di taluni atti di carattere generale - per finalità di manovra della liquidità monetaria (disciplina della riserva obbligatoria di liquidità, imposizione del vincolo di portafoglio, determinazione del massimale sui prestiti bancari).

L'uso di tali strumenti, d'altro canto, viene per la massima parte affidato ad un apposito organo statale, l'Ispettorato per la difesa del risparmio e per l'esercizio del credito, a capo del quale, peraltro, viene posto, per l'appunto, il governatore della Banca d'Italia.

L'Ispettorato, a sua volta, viene posto alle dipendenze di un Comitato di Ministri, presieduto nientedimeno che dal Capo del Governo, ed alle cui sedute partecipa anche lo stesso capo dell'Ispettorato.

L'Ispettorato risulta sottoposto sia, in generale, ad un potere di direttiva del Comitato, sia, riguardo all'esercizio di taluni specifici poteri di controllo, ad apposite deliberazioni del Comitato medesimo.

Si aggiunga infine, per completezza, che i provvedimenti di competenza del Comitato dei Ministri possono, in caso di urgenza, essere adottati dal Capo del Governo; e che, per l'emanazione delle direttive di carattere generale, il Comitato è tenuto a sentire il Comitato corporativo centrale, «*al fine di adeguare le esigenze per lo sviluppo dell'economia della Nazione e della vita dello Stato alla formazione del risparmio e alle possibilità di credito del Paese*».

Ebbene, non si può certo dire che, dinanzi all'instaurazione di un sistema di controllo pubblicistico sull'attività bancaria così profondamente innovativo per la molteplicità e l'incisività degli strumenti di intervento, e così intriso di elementi di «statualità» e di «politicità» nella configurazione dell'apparato organizzatorio di vertice, le modifiche specificamente apportate dalla legge bancaria del 1936 all'ordinamento della Banca d'Italia abbiano comportato una sostanziale alterazione dei caratteri fondamentali del disegno organizzativo dell'istituto impostato nel 1893, e successivamente sviluppato nel 1909 e nel 1928.

Sì, d'accordo, la Banca d'Italia viene ora dichiarata dalla legge «*Istituto di diritto pubblico*».

Ma la natura pubblica della Banca d'Italia in realtà, sulla base di considerazioni di ordine prevalentemente funzionale, era stata già da tempo riconosciuta - a dispetto della

sua configurazione legislativa e statutaria come società anonima, con tanto di capitale in mano ad azionisti privati – tanto dalla giurisprudenza di legittimità quanto da alcune autorevoli voci dottrinali.

Né d'altronde la sopravvivenza di quella che abbiamo chiamato la dimensione «corporativa» della Banca d'Italia viene affatto compromessa dalle novità introdotte nella disciplina del capitale della Banca.

Certo, sono novità indiscutibilmente dirette ad accentuare ulteriormente la dimensione «istituzionale» dell'ente.

Si prevede infatti la suddivisione del capitale non più in azioni nominative, bensì in «*quote di partecipazione*», secondo un modello già sperimentato nel nostro ordinamento nel settore del credito, come nel caso della Banca nazionale del lavoro, ed in quello dell'Istituto mobiliare italiano.

E si prevede altresì che tali quote possano appartenere «*solamente*» alle seguenti categorie di enti: Casse di risparmio; Istituti di credito di diritto pubblico (Banco di Napoli, Banco di Sicilia, Monte dei Paschi di Siena e Banca nazionale del lavoro); Banche di interesse nazionale (Banca commerciale, Credito italiano e Banco di Roma, società per azioni con capitale in mano all'IRI); Istituti di previdenza; Istituti di assicurazione. Con un evidente predominio, quindi, nella composizione del capitale, delle c.d. «banche pubbliche».

Tutto questo si noti, significativamente, «*ai fini della tutela del pubblico credito*» (dunque, siamo ancora e sempre lì!), e «*della continuità di indirizzo dell'Istituto di emissione*».

E tuttavia, di un capitale pur sempre si tratta.

E comunque, subito dopo, ci si imbatte nella seguente disposizione: «*Il consiglio superiore della Banca si compone del governatore e di quindici consiglieri, dei quali dodici da nominarsi nelle assemblee generali dei soci presso le sedi della Banca, e tre da designarsi dalla Corporazione della previdenza e del credito*».

Dunque, come si vede, al di là della concessione, tutto sommato marginale, alle istanze di matrice corporativistica, il richiamo alla struttura organizzativa della Banca risultante dallo statuto del 1928 non potrebbe risultare più evidente, corredato com'è, oltretutto, da un curioso quanto sintomatico *lapsus* del legislatore, quale quello del riferimento ai vecchi «*soci*», anziché ai (nuovi) partecipanti al capitale.

Non può quindi davvero sorprendere se, nel nuovo statuto della Banca d'Italia, emanato di lì appresso con il regio decreto n. 1067/1936, accanto alla ovvia previsione della nuova composizione necessaria del capitale, ed a quella di una partecipazione dello Stato alla distribuzione degli utili netti ancora maggiore che in passato, troviamo confermata in pieno quella struttura, salvo semmai alcuni ritocchi volti a consolidare viepiù la dimensione «istituzionale» della Banca.

Si consideri, appunto, l'ulteriore accentuazione del carattere monocratico dell'assetto di vertice, attraverso il conferimento al governatore anche della presidenza del consiglio superiore, e la contestuale abolizione del direttorio e delle sue sedute.

E si consideri altresì la previsione che non solo la nomina, ma anche la revoca del governatore (oltre che del direttore generale e del vice-direttore generale), debba essere approvata dal Governo. Previsione che peraltro in ogni caso, se serve a contenere il potere di decisione del consiglio superiore anche in ordine alla rimozione della carica del governatore, non significa affatto, tuttavia, la fine dell'indipendenza del medesimo dal Governo: posto che quest'ultimo viene comunque abilitato ad intervenire nella procedura di revoca, sempre in chiave di controllo impeditivo, soltanto in seconda battuta, dopo cioè che tale procedura è stata autonomamente avviata dal consiglio superiore, e dopo che il consiglio ha individuato la persona da nominare.

E del resto, a riprova del carattere fondamentalmente conservatore delle scelte effettuate nel 1936 in ordine all'impianto organizzativo della Banca d'Italia, può essere

significativo ricordare come, all'indomani dell'emanazione del nuovo statuto, un giurista del calibro di Francesco Messineo reputasse di poter validamente sostenere la sostanziale persistenza nella Banca - a dispetto della sua formale qualificazione normativa come istituto di diritto pubblico - della natura di società anonima.

3. Il periodo costituente ed il primo quarantennio repubblicano

Il disegno organizzativo della Banca, così come messo a punto nel periodo fascista in piena sintonia con la sua originaria impostazione, supera poi del tutto indenne anche il periodo costituente, ed il passaggio dal vecchio al nuovo ordinamento costituzionale.

L'unico riferimento all'ordinamento della Banca d'Italia rintracciabile nelle sedute dell'Assemblea Costituente, in effetti, è quello contenuto nell'intervento di Togliatti nel dibattito sul programma del quarto Governo De Gasperi svoltosi il 20 giugno 1947. Laddove, con un'evidente sopravvalutazione del ruolo effettivamente giocato, nella guida della Banca, dal consiglio superiore, si sostiene, fra l'altro, che *«la direzione della Banca deve essere profondamente trasformata da quella che è oggi»*, in modo da farvi accedere *«rappresentanti di tutte le forze produttive del Paese, non soltanto banchieri e capitalisti»*, quindi anche *«rappresentanti delle classi lavoratrici, dei sindacati, delle cooperative»*: e ciò, al fine di conseguire *«una direzione collettiva della Banca d'Italia, la quale ci dia la sicurezza che non prevalga alla testa di quell'istituto né una dottrina, né la concezione politica di un determinato partito, né gli interessi di un particolare gruppo sociale, ma siano tenuti in considerazione gli interessi di tutta la Nazione»*.

Né questa ipotesi di «democratizzazione» dell'ordinamento della Banca d'Italia prospettata da Togliatti, né alcun'altra ipotesi di sostanziale modificazione del disegno organizzativo della Banca così come ridefinito dalla riforma bancaria del 1936, d'altro canto, trovano il benché minimo accoglimento nella legislazione bancaria e valutaria del periodo in questione, pur caratterizzata da un consistente potenziamento del ruolo della Banca in tali materie, realizzato mediante il conferimento alla medesima, specie in materia bancaria, di vasti e penetranti poteri di controllo di natura squisitamente autoritativa.

Fra il 1945 ed il 1948, in effetti, il ruolo strategico della Banca d'Italia nel settore del controllo e della manovra valutari, già ad essa in larga misura riconosciuto nella legislazione intervenuta in materia fra la seconda metà degli anni '20 e la seconda metà degli anni '30, viene ulteriormente consolidato e potenziato attraverso l'istituzione dell'Ufficio italiano dei cambi, configurato come una sorta di ente strumentale della Banca medesima, con tanto di assegnazione al governatore della presidenza del relativo consiglio di amministrazione.

Con il D.L.C.P.S. n. 691/1947, inoltre, si provvede ad un riordinamento complessivo dell'apparato organizzativo di vertice del sistema creditizio così congegnato:

- istituzione, in luogo del vecchio Comitato di Ministri, già soppresso nel 1944, di un Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio (CICR), presieduto dal Ministro del tesoro, con le medesime competenze del precedente Comitato, oltre a quella, quanto mai evanescente, relativa all'*«alta vigilanza in materia di tutela del risparmio, in materia di esercizio della funzione creditizia e in materia valutaria»*;

- devoluzione delle funzioni dell'Ispettorato per la difesa del risparmio e per l'esercizio del credito, anch'esso soppresso nel 1944, alla Banca d'Italia, che peraltro fino a quel momento le aveva sempre esercitate in via di fatto;

- conferimento delle funzioni del capo dell'Ispettorato al governatore della Banca d'Italia, il quale, a questo punto, partecipa alle sedute del Comitato come tale, e non in veste di capo dell'Ispettorato.

Ma, pur dinanzi a mutamenti così significativi nel quadro delle funzioni della Banca d'Italia, l'unica novità contenuta nel D.L.C.P.S. n. 691 riguardo alla sua organizzazione è

costituita dalla prescrizione secondo cui il consiglio superiore della Banca «*non ha ingerenza nella materia devoluta (...) al Comitato interministeriale*».

Come si vede, dunque, non si tratta di altro se non della codificazione a livello legislativo di un aspetto fondamentale della dimensione «istituzionale» della Banca d'Italia, che costituiva in realtà, a livello statutario, un dato ormai già da tempo largamente acquisito: l'inibizione cioè all'organo collegiale rappresentativo dei soggetti partecipanti al capitale di qualsiasi potere di decisione in ordine agli atti ed alle operazioni inerenti al terreno della manovra monetaria e valutaria. Una concessione alquanto modesta, insomma, alle preoccupazioni togliattiane a cui si è poc'anzi accennato.

Nessuno stupore quindi se, di lì a poco, lungi dall'emanarsi un nuovo statuto della Banca d'Italia, si è piuttosto provveduto, con il D.P.R. n. 482/1948, a varare talune circoscritte e puntuali modifiche, prive di qualsiasi valore sostanziale, allo statuto del 1936.

Ora, è bene avvertire che la disciplina dell'organizzazione e delle funzioni della Banca d'Italia vigente al momento dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana è destinata a rimanere pressoché intatta per circa un quarantennio. Salvo semmai, sotto il profilo organizzativo, il ripristino, con il D.P.R. n. 593/1969, del direttorio, ripristino comunque non implicante la benché minima messa in discussione del potere esclusivo di decisione del governatore in ordine agli atti della Banca di maggior rilievo inerenti al terreno della politica monetaria, ovvero a quello della vigilanza bancaria. E salvo altresì, se vogliamo, il tentativo di più intensa «politicizzazione» dell'intervento pubblico nel settore bancario e creditizio operato – nel 1968 – attraverso la previsione legislativa della subordinazione del CICR alle direttive generali del CIPE: tentativo destinato peraltro a seguire la stessa identica sorte di quello a suo tempo esperito mediante il raccordo del vecchio Comitato di ministri con il Comitato corporativo centrale, la sorte cioè di un'assoluta irrilevanza sul piano pratico, e di una successiva rinuncia – nel 1992 – anche sul piano normativo.

Si tratta d'altronde di una disciplina organizzativa e funzionale che, negli anni della comparsa sulla scena del nostro ordinamento delle varie autorità preposte alla regolazione ed al controllo di ambiti od aspetti specifici del nostro sistema economico e finanziario (CONSOB, ISVAP, Autorità garante della concorrenza e del mercato), si rivela quanto mai distante rispetto a quella propria di ciascuna di esse.

Basterebbe pensare alla quantità, all'incisività e alla natura - sia autoritativa che privatistica – degli strumenti di intervento che tale disciplina affida alla Banca d'Italia sul terreno del governo della moneta, così come alla posizione di netta preminenza in seno alla struttura organizzativa di vertice della Banca, ed al grado straordinariamente elevato di indipendenza dal potere politico, che essa conferisce alla figura del governatore. Tutto un complesso di elementi che del resto, nel periodo considerato, si rivela tale da assegnare al governatore della Banca d'Italia una capacità di condizionamento effettivo della politica economica e finanziaria statale ancor più rilevante e vistosa di quella da esso tradizionalmente esercitata: fino al punto da suggerire al Merusi l'ardita configurazione del governatore medesimo alla stregua di un vero e proprio *organo costituzionale*.

4. *Le grandi trasformazioni funzionali degli anni '90 del secolo scorso*

E siamo così giunti, per quanto attiene alle funzioni della Banca d'Italia, ai grandi rivolgimenti intervenuti, dietro irresistibili impulsi di origine comunitaria, nei primi anni '90 del secolo scorso.

Si incomincia con la legge n. 287/1990, con la quale viene attribuita alla competenza della Banca d'Italia l'applicazione nei confronti delle aziende e degli istituti di credito della normativa in materia di tutela di concorrenza dettate da tale legge, salvo l'obbligo per la Banca, in sede di adozione dei relativi provvedimenti, di sentire il parere dell'Autorità

garante della concorrenza e del mercato (AGCM). Attribuzione che, peraltro, fa seguito alla nuova disciplina legislativa del potere della Banca d'Italia di autorizzare l'ingresso nel mercato bancario, e di quello del C.I.C.R. di ordinare la chiusura di sedi o filiali bancarie, varata in attuazione della prima direttiva comunitaria in materia creditizia: nuova disciplina che, appunto, inibiva alle autorità creditizie qualsiasi esercizio discrezionale di tali poteri in chiave anticoncorrenziale.

Si prosegue poi con l'istituzione nel 1992, ad opera del Trattato di Maastricht, del Sistema europeo di banche centrali (SEBC) e della Banca centrale europea (BCE), mirante alla realizzazione a partire dal 1999, in presenza di una moneta unica europea, di una politica monetaria e del cambio dell'Unione europea avente come finalità principale quella del mantenimento della stabilità dei prezzi. Il che vuol dire trasferimento e accentramento a livello comunitario delle funzioni relative all'emissione, al governo della moneta, ed alla manovra valutaria, e conseguente sottrazione a tutti gli Stati membri dell'UE ed alle rispettive banche centrali della possibilità di realizzare autonome politiche monetarie e del cambio a livello nazionale.

Alla Banca d'Italia dunque, a questo punto, in quanto membro del SEBC al pari di tutte le altre banche centrali degli Stati membri, restano soltanto, da un lato, la possibilità di concorrere, insieme a queste ultime, attraverso la partecipazione del proprio governatore alla formazione delle decisioni della BCE, e sempre comunque nel rispetto di quel vincolo di ordine teleologico poc'anzi richiamato, alla definizione degli indirizzi e delle scelte dell'unica politica monetaria e del cambio europea; dall'altro lato, il compito e la responsabilità della fedele attuazione di tali indirizzi e di tali scelte a livello nazionale.

Ed infine, in attuazione della seconda direttiva comunitaria in materia creditizia, l'emanazione del D.Lgs. n. 481/1992, e, di lì a poco, quella del D.Lgs. n. 385/1993, ovvero del Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (TUB).

Con il Testo unico si provvede sia ad un complessivo riordino degli strumenti autoritativi di controllo sulle imprese bancarie, sia ad un parziale riassetto dell'apparato organizzatorio preposto alla loro utilizzazione (c.d. «*autorità creditizie*»).

Per quanto concerne i nuovi molteplici strumenti di controllo previsti, essi appaiono tutti rivolti - in conformità con quanto prescritto dalla direttiva comunitaria testé richiamata - al perseguimento di un'unica fondamentale finalità, quella inerente cioè alla c.d. *vigilanza prudenziale o di stabilità*. Finalità del resto espressamente codificata dal TUB, laddove si stabilisce, in via generale, che le autorità creditizie «*esercitano i poteri di vigilanza ad esse attribuiti (...) avendo riguardo alla sana e prudente gestione dei soggetti vigilati, alla stabilità complessiva, all'efficienza e alla competitività del sistema finanziario*».

Per quanto concerne le autorità creditizie, il Testo unico, pur mantenendo in vita il CICR, conferisce tuttavia alla Banca d'Italia, in materia, un ruolo ancor più incisivo rispetto a quello ad essa spettante in passato.

Al CICR, infatti, non viene più riconosciuto alcun potere generale di emanare direttive, e viene piuttosto assegnato un - pur esteso e significativo - potere deliberativo, generalmente inerente ad atti di natura normativa, in materie puntualmente e specificamente indicate dal TUB o da altre leggi.

Alla Banca d'Italia, d'altro canto, oltre al potere di emanare regolamenti (generalmente in conformità delle deliberazioni del CICR), di impartire istruzioni, e di adottare tutti i provvedimenti di carattere particolare, spetta altresì di formulare le proposte per tutte le deliberazioni di competenza del CICR, alla cui adozione peraltro il governatore continua a concorrere partecipando alle sedute del Comitato. Né può certamente sottacersi, in particolare, l'amplissima potestà regolamentare - di tipo pressoché indipendente - che il TUB, in attuazione dell'art. 22 del Protocollo sullo statuto del SEBC e della BCE, conferisce in via esclusiva alla Banca in materia di vigilanza sui sistemi di pagamento: «*La Banca d'Italia promuove il regolare funzionamento dei sistemi*

di pagamento. A tal fine può emanare disposizioni volte ad assicurare sistemi di compensazione e di pagamento efficienti ed affidabili».

Ora, non c'è dubbio che questo nuovo quadro funzionale abbia comportato un qualche avvicinamento della Banca d'Italia alle diverse *authorities* nel frattempo istituite o consolidate nel nostro ordinamento.

In questo senso, in effetti, sembrerebbero operare tanto il sensibile ridimensionamento del ruolo decisionale della Banca – ormai risucchiato e stemperato a livello comunitario - sul versante del governo della moneta, quanto il conferimento ad essa di funzioni, come quella della tutela della concorrenza nel settore bancario e quella della vigilanza prudenziale o di stabilità sulle imprese bancarie, ciascuna della quali caratterizzata dalla titolarità di poteri autoritativi da esercitare, in stretta aderenza alla normativa comunitaria e nazionale, per il perseguimento di un'unica finalità legislativamente predeterminata (e del resto totalmente o ampiamente coincidenti con quelle assegnate rispettivamente, con riguardo ai relativi ambiti di competenza, all'AGCM e all'ISVAP).

E tuttavia, la distanza della Banca d'Italia dai vari soggetti pacificamente riconducibili alla categoria delle autorità indipendenti resta ancora, sotto il profilo funzionale, assai ragguardevole.

Diversamente dall'attività propria di quei soggetti, infatti, l'attività della Banca risulta non solo contrassegnata, pur sempre, da una pluralità di funzioni, ma anche, a questo punto, da funzioni suscettibili sovrapporsi e di entrare in conflitto l'una con l'altra.

Si pensi appunto, a quest'ultimo proposito, alla tendenziale sovrapposizione e conflittualità fra la funzione di vigilanza bancaria e quella di tutela della concorrenza nel settore bancario, quale può manifestarsi, in particolare, in relazione all'esercizio del potere, previsto all'art. 19 del TUB, di autorizzazione preventiva dell'acquisizione di partecipazioni rilevanti in una banca, e, in ogni caso, dell'acquisizione di azioni o quote di banche comportante una partecipazione superiore al 5 per cento del capitale della banche medesime.

L'eccessivo grado di discrezionalità per il quale l'esercizio di poteri come quello ora accennato tende conseguentemente a caratterizzarsi, inoltre, appare ulteriormente aggravato dalla contestuale previsione del TUB, secondo cui, all'esercizio dei poteri di vigilanza da esso contemplati, le disposizioni della legge n. 241/1990 in materia di trasparenza amministrativa e di giusto procedimento si applicano soltanto «*in quanto compatibili*».

Persiste sempre infine, nella disciplina funzionale della Banca d'Italia, l'elemento peculiare dell'utilizzazione di strumenti di natura privatistico-commerciale nello svolgimento dell'attività inerente alla manovra monetaria e valutaria, ancorché adesso meramente attuativa delle decisioni assunte al riguardo in seno alla BCE.

La distanza fra l'ordinamento della Banca d'Italia e quello delle autorità incontestabilmente qualificabili come autorità indipendenti, d'altra parte, rimane comunque assolutamente intatta sotto il profilo organizzativo.

Eh sì, perché, a seguito e a dispetto di questo autentico «terremoto» di ordine funzionale or ora descritto, all'inizio del terzo millennio alla disciplina legislativa dell'assetto organizzativo della Banca d'Italia dettata dalla riforma bancaria del 1936 non risulta essere stata apportata, a livello legislativo, alcuna modificazione, e lo statuto della Banca, correlativamente, risulta ancora quello emanato con il regio decreto del 1936, e successive modificazioni.

La disciplina statutaria dell'assetto organizzativo della Banca, in effetti, è stata nel frattempo assoggettata ad un'unica modifica, rivolta puramente e semplicemente ad adeguare la disciplina della composizione del capitale alle novità introdotte nella tipologia delle imprese bancarie dal processo di privatizzazione delle «banche pubbliche» avviato nel 1990.

Così, alle categorie di partecipanti al capitale della Banca d'Italia previste dalla legge bancaria del 1936, vengono ora aggiunte le società per azioni esercenti attività bancaria risultanti dalle operazioni di trasformazione delle «banche pubbliche» (Casse di risparmio, Istituti di credito di diritto pubblico) di cui al D.Lgs. n. 356/1990. Provvedendosi peraltro a stabilire altresì, in sintonia con la *ratio* sottostante alla disciplina legislativa della partecipazione al capitale varata nel 1936, che, «*in ogni caso*», avrebbe dovuto «*essere assicurata la permanenza della partecipazione maggioritaria al capitale della Banca da parte di enti pubblici o di società la cui maggioranza delle azioni con diritto di voto sia posseduta da enti pubblici*». Previsione quest'ultima che, tuttavia, si sarebbe dimostrata negli anni successivi del tutto incapace di arginare l'anomala conseguenza prodotta sull'effettiva composizione del capitale della Banca dai successivi sviluppi del processo di privatizzazione delle «banche pubbliche», così come delle altre categorie di enti pubblici imprenditori, ed in specie dell'IRI: la conseguenza cioè di una progressiva inarrestabile crescita della partecipazione al capitale di imprese bancarie in mano ad azionisti privati, talora - perfino - di nazionalità straniera (si pensi appunto in proposito che, ancora oggi, fra i detentori del maggior numero di quote di partecipazione figurano istituti come Banca Intesa S.p.A., UniCredito Italiano S.p.A., San Paolo IMI S.p.A., e Capitalia Società per azioni). Conseguenza che, d'altronde, viene ad aggravare ulteriormente la paradossale situazione di conflitto di interessi, sempre più diffusamente rilevata, comunque derivante dalla prevalente partecipazione al capitale della Banca d'Italia di imprese bancarie, ovvero sia della stessa categoria di soggetti tipicamente sottostanti al controllo della Banca.

Ma in ogni caso, per tutto il resto, siamo sempre al punto di prima, quanto mai lontano dall'assetto organizzativo di tutte quelle che, nel nostro ordinamento, vengono indiscutibilmente considerate autorità indipendenti: base «capitalistica» e dimensione «corporativa» dell'ente; caratterizzazione fortemente monocratica del suo assetto di vertice; organo individuale di vertice nominato senza limiti di durata dall'organo collegiale rappresentativo dei partecipanti al capitale, e revocabile da parte di quest'ultimo, con possibilità per il Governo di intervenire nel procedimento di nomina e in quello di revoca soltanto attraverso l'approvazione, in chiave di mero controllo impeditivo, dei relativi atti.

5. La crisi e la riforma legislativa del 2005

Ebbene, alla luce di quanto or ora illustrato circa i caratteri peculiari e distintivi della disciplina organizzativa e funzionale della Banca d'Italia vigente al momento dell'insorgere della gravissima crisi che, nel corso del 2005, ha travolto il vertice della Banca d'Italia, non riuscirà poi così difficile riconoscere proprio in buona parte di tali caratteri le principali ragioni di ordine istituzionale, che quella crisi hanno contribuito a determinare.

A tal fine, in effetti, sarà sufficiente rammentare sinteticamente le modalità di svolgimento della crisi in questione.

Si è trattato per l'appunto, nella fattispecie, dell'esercizio del tutto solitario, poco trasparente, e quanto mai parziale, da parte del governatore della Banca d'Italia, di quel potere di autorizzazione preventiva di cui all'art. 19 del TUB poc'anzi richiamato.

In particolare, dinanzi all'emergere di due concorrenti scalate per l'acquisizione della maggioranza azionaria della banca Antonveneta, il governatore si è arbitrariamente adoperato per favorire una di esse a danno dell'altra, trascurando completamente le risultanze dell'istruttoria effettuata al riguardo dagli uffici interni della Banca a ciò preposti, ritardando deliberatamente l'esame e la definizione della pratica relativa alla richiesta di autorizzazione presentata dai promotori dell'altra scalata, e dispensando al tempo stesso a quelli della scalata da lui favorita, attraverso contatti personali del tutto

informali e riservati, informazioni e consigli utili ai fini di un esito celere e positivo della loro richiesta di autorizzazione.

Una volta scoppiato lo scandalo poi, il governatore è rimasto ciononostante in carica per un certo qual periodo di tempo, resistendo strenuamente al pressante invito a dimettersi rivoltogli dal Governo e, più in generale, da tutto quanto il mondo politico, e potendo d'altra parte contare sulla mancata attivazione da parte del consiglio superiore del procedimento di revoca. Il tutto, ovviamente, con notevole pregiudizio dell'immagine e della credibilità a livello internazionale sia della nostra banca centrale che del nostro Paese.

Or dunque, resta soltanto da vedere, a questo punto, come la recentissima legge 28 dicembre 2005, n. 262, recante «*Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari*», ha risposto alla serie di delicate questioni inerenti all'ordinamento della Banca d'Italia sollevate dalla e nel corso della problematica vicenda testé ricordata.

Occorre intanto premettere che, assai significativamente, questa legge si occupa della Banca d'Italia, all'interno del titolo IV, rubricato per l'appunto «*Disposizioni concernenti le Autorità di vigilanza*», sia nel capo I, rubricato «*Principi di organizzazione e rapporti fra le Autorità*», che nel capo II, rubricato «*Disposizioni generali sui procedimenti di competenza delle Autorità*». All'interno del capo I, d'altra parte, risulta particolarmente interessante, ai nostri fini, l'art. 19, rubricato «*Banca d'Italia*», mentre, all'interno del capo II, ci interessano entrambi gli articoli di cui esso si compone, il 23, rubricato «*Procedimenti per l'adozione di atti regolamentari e generali*», ed il 24, rubricato «*Procedimenti per l'adozione di provvedimenti individuali*».

Ciò premesso, non si può fare a meno di riconoscere che, nelle numerose disposizioni contenute negli articoli or ora menzionati, si sono effettivamente affrontati tutti i principali nodi ordine istituzionale venuti clamorosamente in luce con lo scandalo del 2005, adottandosi, per ciascuno di essi, soluzioni generalmente abbastanza soddisfacenti.

Non intendo tanto riferirmi alle disposizioni, contenute nell'art. 19, che si limitano a recepire, o addirittura soltanto a ribadire principi specificamente inerenti alla posizione ed all'azione della Banca d'Italia di diretta ed immediata derivazione comunitaria. Come quella con cui, parafrasandosi il testo dell'art. 14.3 del Protocollo sullo statuto del SEBC e della BCE, peraltro già in precedenza ampiamente recepito all'art. 2 del D.Lgs. n. 43/1998, si stabilisce che la Banca «*è parte integrante del Sistema europeo di banche centrali ed agisce secondo gli indirizzi e le istruzioni della Banca centrale europea*» (art. 19, c. 1). O come l'altra disposizione con la quale viene enunciato il principio dell'indipendenza della banca centrale e dei membri dei suoi organi decisionali, anch'esso solennemente e vigorosamente sancito a livello comunitario, all'art. 7 di detto Protocollo: «*Le disposizioni normative nazionali, di rango primario e secondario, assicurano alla Banca d'Italia ed ai componenti dei suoi organi l'indipendenza richiesta dalla normativa comunitaria per il miglior esercizio dei poteri attribuiti nonché per l'assolvimento dei compiti e dei doveri spettanti*» (art. 19, c. 3).

Mi riferisco, piuttosto, a quella serie di disposizioni destinate ad incidere in termini direttamente ed immediatamente innovativi, rispetto al passato, sulla disciplina dell'organizzazione e delle funzioni della Banca d'Italia, ancorché implicanti, talora, un qualche seguito di specificazione attuativa a livello regolamentare o statutario.

Riguardo a questa parte della normativa in esame, dunque, merita senz'altro apprezzamento, sul versante funzionale, la sottrazione alla Banca d'Italia delle funzioni relative alla tutela della concorrenza nel settore bancario, ovvero sia di funzioni, come sappiamo, tendenzialmente e deprecabilmente confliggenti con quelle relative alla vigilanza prudenziale.

E, in questa stessa ottica, risulta altresì apprezzabile, tutto considerato, la soluzione adottata in relazione alle modalità di svolgimento delle funzioni di controllo sulle operazioni di acquisizione di cui all'art. 19 del TUB più volte ricordato, ovvero sulle

operazioni di concentrazione concernenti imprese bancarie potenzialmente restrittive della libertà di concorrenza: soluzione tendente, appunto, a far partecipare congiuntamente alla relativa procedura, e alla relativa decisione, tanto la Banca d'Italia quanto l'AGCM, con netta e precisa distinzione dei rispettivi compiti e delle rispettive responsabilità, corrispondenti agli specifici distinti tipi di interesse pubblico istituzionalmente affidati alla cura di ciascuna di tali autorità.

Si prevede infatti che, per l'effettuazione delle operazioni in questione, necessitino sia l'autorizzazione della Banca d'Italia «*per le valutazioni di sana e prudente gestione*», sia l'autorizzazione o il nulla osta dell'AGCM, «*a seguito delle valutazioni relative all'assetto concorrenziale del mercato*» (art. 19, c. 12); e che i relativi provvedimenti vengano «*emanati con un unico atto, entro sessanta giorni dalla presentazione dell'istanza completa della documentazione occorrente*» (art. 19, c. 13).

Per quanto attiene alle modalità di svolgimento delle funzioni della Banca d'Italia, ed in particolare di quelle di vigilanza, d'altra parte, parimenti da apprezzare sembra, in quanto poi subito seguita da prescrizioni di carattere specificativo, la solenne e vigorosa enunciazione del «*principio di trasparenza*», quale «*naturale complemento dell'indipendenza dell'autorità di vigilanza*» (art. 19, c.4): ovvero sia di quel principio, anch'esso del resto di matrice comunitaria, che così tanto aveva fatto difetto nel recente deprecabile operato del governatore Fazio.

Principio, la cui operatività viene appunto corroborata, d'altronde, da una serie di previsioni specifiche, e precisamente quelle secondo cui:

- la Banca d'Italia «*riferisce del suo operato al Parlamento e al Governo con relazione semestrale sulla propria attività*» (art. 19, c. 4);

- «*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*» (art. 19, c. 5);

- «*delle riunioni degli organi collegiali viene redatto apposito verbale*» (art. 19, c.5);

- l'atto con il quale vengono emanati i provvedimenti della Banca d'Italia e dell'AGCM poc'anzi richiamati «*deve contenere le specifiche motivazioni relative alle finalità attribuite alle due Autorità*» (art. 19, c. 13).

A ciò si aggiungano le disposizioni che prescrivono l'applicazione agli atti della Banca d'Italia, della CONSOB, dell'ISVAP e della COVIP, sempre in chiave con l'ordinamento comunitario, di regole inerenti al principio del giusto procedimento, ovvero di principi atti a circoscrivere in termini rigorosi gli spazi di discrezionalità a disposizione di tali Autorità nell'esercizio delle rispettive competenze.

Così, in patente deroga alla normativa della legge n. 241/1990, si dispone che gli atti delle Autorità in questione «*aventi natura regolamentare o di contenuto generale, esclusi quelli attinenti all'organizzazione interna, devono essere motivati con riferimento alle scelte di regolazione e di vigilanza del settore ovvero delle materie su cui vertono*» (art. 23, c. 1). Provvedendosi in tal modo peraltro, con riguardo a questa particolare categoria di atti, a precisare il significato della previsione dell'obbligo di motivazione degli atti della Banca d'Italia precedentemente stabilito in via generale.

E si dispone altresì che gli atti in questione debbono essere accompagnati da un'articolata relazione illustrativa, che loro contenuto deve ispirarsi al «*principio di proporzionalità*», e che, a questo fine, le Autorità «*debbono consultare gli organismi rappresentativi degli organismi vigilati, dei prestatori dei servizi finanziari e dei consumatori*» (art. 23, c. 2).

Qualche timidezza di troppo semmai, anche alla luce delle recenti vicissitudini patite dall'azione di vigilanza della Banca d'Italia, potrebbe ravvisarsi nell'ulteriore previsione che, ai procedimenti delle solite Autorità volti all'emanazione di provvedimenti individuali, i principi sulle funzioni del responsabile del procedimento, sulla partecipazione al

procedimento e sull'accesso agli atti amministrativi si applichino soltanto, ancora una volta, «*in quanto compatibili*» (art. 24, c. 1).

Sul versante organizzativo, poi, largamente condivisibile appare, nel complesso, la nuova disciplina dell'assetto di vertice della Banca d'Italia, in quanto idonea ad eliminare quella anomala condizione di quasi onnipotenza decisionale del governatore, e di pressoché totale insindacabilità dei comportamenti del medesimo, che, storicamente ideata, nel nostro ordinamento, a garanzia del miglior esercizio possibile dei compiti inerenti al governo della moneta, aveva poi finito per assecondare, come si è visto, il peggior esercizio possibile di quelli inerenti alla vigilanza.

Per un verso infatti tale disciplina, per quanto attiene alle modalità di adozione delle decisioni relative all'esercizio delle funzioni di vigilanza, sia pur conservando al governatore una certa qual posizione di preminenza, tende tuttavia ad imprimere a quell'assetto una connotazione essenzialmente collegiale. Disponendosi, appunto, che «*la competenza ad adottare provvedimenti aventi rilevanza esterna rientranti nella competenza del governatore e quella relativa agli atti adottati su sua delega sono trasferite al direttorio*»; che «*le deliberazioni del direttorio sono adottate a maggioranza*»; e che, «*in caso di parità, prevale il voto del governatore*» (art. 19, c. 6).

L'ulteriore previsione della non applicabilità di tale disposizione «*alle decisioni rientranti nelle attribuzioni del Sistema europeo di banche centrali*», d'altronde, può ben giustificarsi con la circostanza che, a quel Sistema, ed in specie alla formazione delle decisioni della BCE da attuare a livello nazionale, la Banca d'Italia è chiamata partecipare, per l'appunto, per il tramite del proprio governatore.

Per un altro verso, al tempo stesso, si modifica profondamente la disciplina del mandato del governatore, prevedendosi un limite temporale alla sua durata, riservandosi in via esclusiva al Governo il potere di deciderne tanto la nomina che la revoca, ed escludendosi comunque la possibilità di una sua revoca dettata da considerazioni di ordine meramente politico-fiduciario.

Si dispone infatti, in primo luogo, che il governatore «*dura in carica sei anni, con la possibilità di un solo rinnovo del mandato*» (art. 19, c. 7).

In secondo luogo, si stabilisce che la nomina del governatore «*è disposta con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il parere del consiglio superiore della Banca d'Italia*» (art. 19, c. 8).

In terzo luogo, infine, si dispone che il procedimento previsto per la nomina si applica anche per la revoca del governatore: revoca che, peraltro, potrà essere effettuata soltanto «*nei casi previsti dall'articolo 14.2 del Protocollo sullo statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea*» (art. 19, c. 8), ovvero se il governatore «*non soddisfa più alle condizioni richieste per l'espletamento delle sue funzioni o si è reso colpevole di gravi mancanze*».

Può destare piuttosto qualche perplessità, alla luce dell'implicita affermazione del principio di collegialità poc'anzi evidenziata, la mancata previsione di una disciplina del mandato degli altri membri del direttorio totalmente identica a quella del governatore.

Anche per tali membri, in effetti, si stabilisce la durata in carica per sei anni, con la possibilità di un solo rinnovo (art. 19, c. 7).

Diversamente che per il governatore, invece, nulla si dice circa le modalità della loro investitura e della loro eventuale rimozione anticipata dalla carica.

Una simile diversità di trattamento, peraltro, sembra riflettere, in qualche modo, quell'opinione a suo tempo affiorata in seno al dibattito sul riassetto organizzativo della Banca d'Italia, secondo la quale appunto, una volta optato per il conferimento del potere di nomina del governatore ad organi del potere politico, sarebbe stato meglio non estendere la medesima procedura a tutti gli altri componenti del direttorio, in quanto ciò avrebbe potuto favorire l'affermarsi di pratiche di tipo spartitorio.

Si rammenti d'altro canto che, comunque, l'attribuzione al direttorio di un vero e proprio potere di decisione risulta pur sempre, in questa legge, soltanto parziale, non ricomprendendo l'area delle decisioni afferenti alle attribuzioni del SEBC.

Quanto or ora illustrato, peraltro, dovrebbe aver già fatto intravedere anche una significativa opzione in chiave decisamente conservatrice effettuata dalla legge n. 262 in ordine all'organizzazione della Banca d'Italia.

Alludo naturalmente alla previsione della partecipazione del consiglio superiore della Banca d'Italia, a titolo consultivo, ai procedimenti relativi alla nomina ed alla revoca del governatore.

Allo stesso consiglio superiore, d'altra parte, ci si riferisce anche nello stabilire che lo statuto della Banca dovrà essere adeguato allo scopo di ridefinire le competenze di quest'organo «*in modo tale da attribuire allo stesso anche le funzioni di vigilanza e controllo all'interno della Banca d'Italia*» (art. 19, c. 9).

Orbene, il riferimento a questa particolare figura di organo collegiale, caratteristica - come ben sappiamo - della tradizionale architettura organizzativa propria della Banca d'Italia, lascia inequivocabilmente trasparire una netta scelta del legislatore del 2005 nel senso della conservazione, almeno nelle sue linee di fondo, di una simile architettura.

Una scelta del genere, del resto, trova ulteriore conferma nella stesso contestuale rinvio della legge ad un successivo regolamento, per la ridefinizione dell'«*assetto proprietario della Banca d'Italia*», e per la disciplina delle «*modalità di trasferimento (...) delle quote di partecipazione al capitale della Banca d'Italia in possesso di soggetti diversi dallo Stato o da altri enti pubblici*» (art. 19, c. 10).

Dunque, un rinvio, per quanto assai vago e generico, sicuramente mirante al superamento delle problematiche recentemente sollevate a proposito della composizione del capitale della Banca d'Italia.

E però, un rinvio che, nella sua vaghezza e genericità, presuppone in ogni caso il mantenimento, alla base della Banca d'Italia, di un capitale suddiviso in quote di partecipazione, secondo il modello organizzativo adottato dalla legge bancaria del 1936.

Che cosa si può concludere, allora, alla luce di questa illustrazione della recentissima riforma legislativa dell'ordinamento della Banca d'Italia?

Che, con questa riforma, si è senz'altro prodotta una notevole attenuazione della diversità di tale ordinamento rispetto a quello proprio di quelle che, senza discussione, sono state fino ad oggi definite come autorità indipendenti; ma che, ciò non di meno, tale diversità continua ancor oggi a presentare un rilievo tutt'altro che trascurabile.

Nel senso dell'attenuazione, in effetti, depone lo stesso inserimento della nuova disciplina legislativa dell'organizzazione e delle funzioni della Banca d'Italia all'interno di un titolo e di capi espressamente e indistintamente dedicati alle «*Autorità di vigilanza*». E depone ancor più lo stesso assoggettamento dell'attività della Banca, nell'ambito di singoli articoli, a principi e regole parimenti riferiti a tutte le altre Autorità, o a larga parte di esse.

In particolare poi, sotto l'aspetto funzionale, viene ad attenuare notevolmente la diversità la fine dell'anomala contemporanea attribuzione alla Banca d'Italia di due ordini di funzioni, quella inerente alla tutela della concorrenza nel settore bancario, e quella inerente alla vigilanza prudenziale nel medesimo settore, fra loro difficilmente conciliabili, e possibile fonte, quindi, di comportamenti contraddistinti da un elevato tasso di arbitrarietà e di insindacabilità.

E nella medesima direzione opera altresì evidentemente, puntando ugualmente a scongiurare un esercizio arbitrario e insindacabile dei poteri inerenti alla funzione di vigilanza, la risoluta e circostanziata applicazione all'attività della Banca dei principi della trasparenza e del giusto procedimento.

E tuttavia, resta pur sempre l'anomalia di un'autorità destinata ad esercitare due ordini di funzioni fra loro nettamente distinte, quella inerente alla vigilanza e quella inerente alla manovra monetaria e valutaria; e che, nell'esercizio di quest'ultima, continua

ad utilizzare prevalentemente strumenti di intervento di natura tipicamente privatistico-commerciale.

Sotto l'aspetto organizzativo, d'altra parte, è vero che, con l'introduzione del principio di collegialità riguardo alle decisioni degli organi di direzione della Banca d'Italia, e con la nuova disciplina del mandato del governatore, tendente ad eliminare la singolare condizione di strapotere fin qui assicurata a quest'ultimo, si viene ad imprimere all'assetto di vertice della Banca una connotazione ben più omogenea che non in passato a quella propria dell'assetto di vertice delle altre Autorità.

E' anche vero, ciò non di meno, che il principio di collegialità viene introdotto non per tutti i tipi di decisioni, ma soltanto per quelle inerenti all'esercizio delle funzioni di vigilanza.

E che, soprattutto, viene conservato quell'elemento assolutamente peculiare del tradizionale impianto organizzativo della Banca d'Italia costituito dalla base «capitalistica» dell'ente, e dalla dimensione «corporativa» ad essa collegata.

Un ossequio alla tradizione, che giunge perfino a confermare la partecipazione dell'organo collegiale di amministrazione rappresentativo dei partecipanti al capitale, ancorché ora a titolo soltanto consultivo, sia al procedimento di nomina che a quello di revoca dell'organo individuale di vertice: privilegiando una simile partecipazione rispetto ad una qualche forma di intervento parlamentare in materia, pur da più parti auspicata, e senz'altro assai auspicabile, anche in chiave di omogeneizzazione dell'assetto organizzativo della Banca d'Italia a quello proprio di tutte le altre Autorità.

Un tradizione dunque assai dura a morire, verosimilmente legata all'idea - confortata del resto dai risultati largamente positivi di un'esperienza assai prolungata nel tempo - che un elemento del genere sia idoneo ad assicurare il massimo di affidabilità e di funzionalità, dal punto di vista tecnico-operativo, non solo nell'esercizio della classica funzione inerente alla manovra monetaria e valutaria, implicante il compimento di operazioni di carattere tipicamente bancario, ma anche nell'esercizio della funzione inerente alla vigilanza, implicante a sua volta una particolare sensibilità alle specifiche problematiche della gestione delle aziende bancarie.