



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

La riforma della Banca d’Italia

(Bozza introduttiva del 4 ottobre 2005)

di Luigi Spaventa

Si espongono di seguito alcune considerazioni generali riguardanti la necessità di affrontare la questione della riforma della Banca d’Italia in termini ben più ampi di quelli che hanno sinora ispirato sia precedenti iniziative legislative, sia la recente proposta del Governo (articolo aggiuntivo al ddl sul risparmio). Si indicano i due versanti su cui si deve operare: definizione del perimetro dei poteri di vigilanza; *governance* (in senso ampio) dell’Istituto. Per alcune questioni si suggeriscono soluzioni, che, se accolte, dovranno essere ulteriormente elaborate; per altre si indicano le alternative fra cui si può scegliere.

1. Il caso Fazio ha messo in luce le anomalie e le contraddizioni della presente collocazione della Banca d’Italia nel nostro quadro istituzionale e dei poteri ad essa assegnati nel nostro assetto legislativo. Il Governo aveva in precedenza suggerito di espungere dal ddl sul risparmio tutte le disposizioni che intervenivano su alcune di tale questioni. Recentemente, in reazione al comportamento del Governatore, è intervenuto *in limine*, proponendo un articolo aggiuntivo, composto di dieci commi, al ddl sul risparmio. V’è quasi da augurarsi che quella proposta non sia approvata. Essa è infatti parziale e riduttiva: ove divenisse legge, una serie di problemi resterebbero irrisolti e la possibilità di una riforma verrebbe archiviata. Di fatto è improbabile che ciò avvenga: il ddl sul risparmio è uno strumento legislativo complesso, che ha sopportato al Senato numerose modifiche rispetto al testo della Camere (fra cui alcune mirate proprio a rafforzare il ruolo di Banca d’Italia rispetto a quello della Consob); anche se l’aula del Senato riuscisse ad approvarlo, la Camera di certo interverrebbe nuovamente; allo stato degli atti non sembrano esistere i tempi per una terza e una quarta lettura. Non è quindi opera inutile divisare le linee di una riforma vera e incisiva, che vada al

di là della introduzione di un termine di mandato per il Governatore e del passaggio delle competenze di concorrenza per le banche all'Autorità garante per la concorrenza.

2. Vi è un problema generale, che sottende gli altri. Alla banca centrale tradizionale vengono solitamente assegnate tre funzioni: la gestione della politica monetaria; il governo del sistema dei pagamenti; la vigilanza di stabilità sulle banche. Il ruolo peculiare della banca centrale rispetto ad altre autorità e l'esigenza che il banchiere centrale sia del tutto autonomo e indipendente dal sistema politico – più autonomo e più indipendente di altri soggetti – è collegata soprattutto alla prima funzione. Una ricca e convincente letteratura e le esperienze di storia economica mostrano che la stabilità dei prezzi – un bene pubblico – dipende soprattutto dalla credibilità della banca centrale nella sua funzione di repressione e ancor prima di prevenzione dell'inflazione, che deve essere perseguita senza compromessi con le esigenze di breve periodo dell'autorità politica. Si tratta dunque di indipendenza e di autonomia nella gestione di una componente della politica economica del paese. Per quanto riguarda la seconda funzione – quella di vigilanza sulla stabilità – il banchiere centrale riveste un ruolo non dissimile da quello di altre autorità di vigilanza, anche se forse più delicato. La politica di vigilanza, diversamente dalla politica monetaria, non è un' "arte": deve assicurare, sia pure con il necessario margine di discrezionalità, il rispetto di regole. L'indipendenza di cui deve godere il banchiere centrale, in questo caso, è qualitativamente della stessa natura di quella assicurata al supervisore dei mercati o al garante della concorrenza, i quali, non meno del vigilante bancario, tutelano beni garantiti costituzionalmente: indipendenza dall'esecutivo, per impedirne l'interferenza nell'esercizio della vigilanza; ma non indipendenza nella gestione discrezionale di un potere, come avviene nel caso della politica monetaria.

3. Si deve prendere atto dei mutamenti intervenuti con l'introduzione della moneta unica. La politica monetaria è stata sottratta alle banche centrali nazionali dell'eurosistema, per essere affidata al Sistema europeo delle banche centrali e, nel suo governo quotidiano, alla Banca centrale europea. Non così è avvenuto per le altre funzioni tradizionali. Le banche centrali nazionali mantengono ancora poteri nel sistema dei pagamenti. Soprattutto, qualora la competenza non sia stata trasferita a un'autorità unica multifunzionale e plurisetoriale, hanno conservato pieni poteri sulla vigilanza bancaria di stabilità, nonostante il cenno dell'articolo 105 del Trattato e pur mettendo in opera complesse modalità di coordinamento. Si tratta in qualche misura di una singolarità, potenzialmente pericolosa, in una realtà di finanza sempre più multi-giurisdizionale, nel caso di crisi che richiedano interventi da prestatore di ultima istanza. Tale singolarità trova una spiegazione

di *political economy* nella resistenza dei soggetti nazionali ad un esautoramento completo; essa comunque rappresenta un dato.

4. Come deve essere dunque concepita l'autonomia di una banca centrale che, privata della politica monetaria, eserciti "solo" compiti di vigilanza? Lo si è detto: non diversamente da quella di altre autorità. Così non è tuttavia nel caso della Banca d'Italia, essenzialmente per due ragioni. La prima è che le norme primarie (il Testo unico bancario - TUB) e secondarie (le istruzioni di vigilanza) che regolano l'esercizio della vigilanza sono state formulate in modo da consentire alla Banca un'ampiezza di discrezionalità maggiore che per qualsiasi altra autorità. In conseguenza si apre lo spazio a scelte politiche: tali intese come quelle che non sono dettate da regole precise, ma che esprimono preferenze su l'uno o su l'altro assetto proprietario, sul grado di concentrazione, sul grado di internazionalizzazione e che pertanto meglio si collocano nell'abito di una politica industriale. La seconda ragione risiede nella circostanza che i presidi all'autonomia della Banca d'Italia e soprattutto del suo Governatore sono tali da consentire un'autoreferenzialità e una mancanza di *accountability* assai maggiore che nel caso di altre banche centrali: metodo di nomina, durata illimitata del mandato, assenza di regole di *governance*, statuto che consente un governo monocratico. Si noti che le regole costituzionali dell'Unione sull'inamovibilità dei governatori, se non in casi eccezionalissimi, hanno di fatto trasformato un mandato a tempo indeterminato, ma revocabile, in un mandato a vita. L'interazione fra le due caratteristiche indicate ha prodotto la degenerazione patologica a cui abbiamo assistito di recente.
5. Di degenerazione si tratta: ma derivante non tanto da una causa specifica, quale la personalità e l'ostinazione del Governatore; quanto dalle anomalie di fondo – quelle ricordate sopra - che la hanno resa possibile. Di più: anche se fosse vero che il comportamento del Governatore è stato *iuxta legem*, tanto più si deve riconoscere che vi è qualcosa di sbagliato nella *lex*. Né il problema può ridursi solo al rifiuto di dimissioni: si può biasimare in questo caso la carenza di sensibilità istituzionale; ma la manifestazione degenerativa sarebbe rimasta. Occorre intervenire, dunque, su entrambi i versanti: prima su quello dell'eccesso di discrezionalità, mancando il quale l'eccesso di autoreferenzialità consentito dall'assetto vigente avrebbe avuto rilevanza minore; e poi su questo secondo eccesso, per correggerlo.
6. Per quanto riguarda il primo versante, si rende necessaria una rivisitazione del TUB nonché della natura e della base giuridica delle Istruzioni di vigilanza, soprattutto per quanto riguarda i procedimenti autorizzativi di fusioni e acquisizioni. Valgano alcune

notazioni esemplificative. Anzitutto, come è stato autorevolmente notato (p.es. Minervini), il TUB (art. 19) sovrappone al potere di opposizione motivata, quale previsto dalla Direttiva europea, un potere di autorizzazione. In secondo luogo, si deve rilevare che le Istruzioni, le quali hanno il TUB come base giuridica primaria, sono scritte in forma tale da ampliare i margini di discrezionalità: non hanno la forma di regolamenti in articolato, come quelli della Consob, ma sono espresse, per così dire, in prosa e con dovizia di aggettivi interpretabili a piacere. In terzo luogo – e sempre in via esemplificativa – sono stati introdotti (recentemente) obblighi di informazione preventiva dei progetti di acquisizione “almeno 7 giorni prima della convocazione del consiglio [d’amministrazione] per l’approvazione del progetto” “al fine di consentire alla Banca d’Italia di prospettare l’eventuale esistenza di ostacoli a cui l’operazione può andare incontro” (Titolo II, Capitolo I, 3.1): pare evidente che tali obblighi costituiscono una formalizzazione (perché normata) informale (perché la prospettazione di “eventuali ostacoli” non costituisce un provvedimento impugnabile) di una *moral suasion* discrezionale e non motivata.

L’emendamento governativo si limita a stabilire che “gli atti emessi dagli organi di Banca d’Italia hanno forma scritta e sono motivati”, secondo quanto previsto dall’art. 3.1 della l. 1990/241. Se valgono i rilievi mossi in precedenza, si tratta con tutta evidenza di una disposizione affatto insufficiente: anzitutto, si tratta di vedere se la prescrizione si applichi anche alla fase pre-autorizzativa sopra richiamata; soprattutto, un diniego di autorizzazione può sempre trovare motivazione se la norma di base è sufficientemente ampia.

Il trasferimento dei poteri in materia di concorrenza bancaria all’Autorità garante per la concorrenza è un’esigenza largamente condivisa, per motivi che è superfluo ripetere. Essa rientra nell’ambito dell’insieme di riforme qui indicate.

7. Sul secondo versante, quello *lato sensu* della *governance*, si rinvengono svariati temi specifici: il potere di nomina del Governatore; la durata del suo mandato; la *governance* in senso proprio; la collegialità delle decisioni; e, da ultimo, anche come importanza, l’assetto proprietario.

Potere di nomina. Certamente occorre sottrarre al Consiglio superiore il ruolo di proponente della nomina e della revoca del Governatore, del direttore generale e dei due vice direttori generali, ad esso attribuito dal presente Statuto. Sulla carta i 13 consiglieri 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 essi si limitano a recepire l’indicazione,

di natura politica. Nel caso, patologico, di revoca, il Consiglio si interpone, vanificandola, a una manifestazione di sfiducia politica. La nomina di un Governatore è, sempre e ovunque, un atto politico, e non può essere sottratta alla diretta competenza di un potere politico. Si può discutere di quale potere debba trattarsi, tutte le soluzioni essendo presenti oggi nel caso delle altre autorità italiane: se il Governo (presidente del Consiglio, come nel caso della Consob, magari d'intesa con il Ministro dell'Economia); o i Presidenti delle Camere (come nel caso dell'Autorità garante per la concorrenza); o delle Camere, disgiuntamente o congiuntamente (come nel caso del Garante per i dati personali e dell'Autorità per le telecomunicazioni). La soluzione prevalente nel mondo è quella della nomina governativa, sovente con un intervento di *advice and consent* del Parlamento. Sembra, questa, la modalità preferibile. Si deve piuttosto discutere se anche il direttore generale e i vice direttori debbano essere nominati con lo stesso procedimento.

Consiglio superiore. Privato dei poteri di nomina e revoca, ci si può chiedere se questo organo debba sopravvivere. Le sue altre competenze, delle quali almeno due sono venute meno con l'euro, sono indicate all'art. 20 dello Statuto. Si ha l'impressione che si tratti di un consiglio d'amministrazione annacquato, che dà lo spolverino a decisioni amministrative già assunte a livello esecutivo. L'alternativa pare essere la seguente: o sopprimere il Consiglio; oppure aumentarne i poteri. Si consideri comunque che un problema di designazione dei membri del Consiglio si porrebbe comunque ove si decidesse di mutare la struttura proprietaria della Banca.

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 propone 7 anni. Qualsiasi numero (purché non superiore a 8 anni, o a 5 con possibilità di rinnovo per una volta) va bene. Si pone piuttosto una questione delicata: se debba essere posto un limite temporale di mandato anche agli altri tre componenti del cosiddetto direttorio, o piuttosto solo un limite di età. Buoni argomenti sono stati spesi contro la prima soluzione, soprattutto qualora anche quei componenti siano di nomina politica. D'altra parte, se vi fosse solo un limite di età, sarebbe difficile concepire una nomina politica, essendo forse preferibile una designazione da parte del Governatore.

Governance e collegialità delle decisioni. Nell'assetto attuale il Governatore ha un potere monocratico. Come si legge sul sito della Banca, "i poteri dell'Istituto fanno capo

all'Assemblea Generale dei Partecipanti, al Consiglio superiore, al Governatore", mentre il cosiddetto direttorio non è mai menzionato. Nella BCE le decisioni sono assunte collegialmente dal comitato esecutivo. In altri paesi si riscontrano modalità disparate, ma con una prevalenza di collegialità. L'emendamento governativo prevede che "per i provvedimenti di sua competenza e per quelli adottati su sua delega il Governatore acquisisca un parere del direttorio (organo tuttavia non definito in alcuna fonte normativa): parere obbligatorio ma non vincolante; motivato e in forma scritta. Anche se quella del Governo pare una soluzione di qualche pregio, potrebbe essere opportuno attribuire un ruolo istituzionale preciso al direttorio, definendone i poteri. Si potrebbe forse seguire un modello consiglio d'amministrazione (Consiglio superiore) – comitato esecutivo (direttorio, e non, come oggi, un sotto-insieme del Consiglio superiore) – amministratore delegato (Governatore, con possibilità di sub-deleghe).

Assetto proprietario. Il rilievo che l'attuale assetto proprietario (partecipazioni detenute da banche) configura una situazione in cui i controllati controllano il controllante è del tutto privo di sostanza. L'Assemblea generale dei partecipanti si riduce a una cerimonia mondana. Il Consiglio superiore conta poco o nulla, e comunque i partecipanti accettano la designazione dei suoi componenti da parte del Governatore. Certo, quanto meno per ragioni di eleganza sarebbe opportuno divisare una struttura diversa. Tuttavia, la sottrazione alle banche delle loro partecipazioni nell'Istituto pone anzitutto un problema di indennizzo. Poiché i criteri con cui quelle partecipazioni sono appostate nei bilanci sono i più svariati, qualsiasi criterio determina sia plusvalenze sia minusvalenze nei bilanci; o solo plusvalenze, se il metodo è quello del patrimonio netto (ingentissimo, ma difficilmente valutabile); o solo minusvalenze se è quello del flusso scontato di dividendi (che sono un'inezia). In secondo luogo, quale è il possibile assetto alternativo? La soluzione proposta dal Governo, secondo cui "la maggioranza delle quote di partecipazione...è detenuta dallo Stato", mentre "la restante parte può essere detenuta esclusivamente da altri enti pubblici" non pare la migliore, tanto più che il Governo (implicitamente) mantiene in vita un Consiglio superiore i cui membri sarebbero nominati, almeno in maggioranza, dal Ministero dell'Economia. Si potrebbe anche maliziosamente notare che si apre in tal modo una via per trasferire in mano pubblica (a riduzione del debito) una parte del patrimonio dell'Istituto non necessario al suo funzionamento (per esempio le riserve auree). La sola via alternativa concepibile, ma da studiare con cura, è quella della trasformazione della Banca d'Italia in istituto di diritto pubblico, con particolari caratteristiche.