



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE

# FLORE

## Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

### **Il ruolo della Banca d'Italia tra Sebc, Bce e istituzioni politiche nazionali**

Questa è la Versione finale referata (Post print/Accepted manuscript) della seguente pubblicazione:

*Original Citation:*

Il ruolo della Banca d'Italia tra Sebc, Bce e istituzioni politiche nazionali / F. ZATTI. - STAMPA. - (2004), pp. 171-212.

*Availability:*

This version is available at: 2158/232839 since:

*Publisher:*

EDIZIONI SCIENTIFICHE ITALIANE

*Terms of use:*

Open Access

La pubblicazione è resa disponibile sotto le norme e i termini della licenza di deposito, secondo quanto stabilito dalla Policy per l'accesso aperto dell'Università degli Studi di Firenze (<https://www.sba.unifi.it/upload/policy-oa-2016-1.pdf>)

*Publisher copyright claim:*

(Article begins on next page)

*Quaderni della Rassegna  
di diritto pubblico europeo*

collana diretta da

RAFFAELE BIFULCO, LORENZO CHIEFFI, ALBERTO LUCARELLI

2

*Nella stessa collana*

1. *Studi sulla Costituzione europea. Percorsi e ipotesi*, a cura di A. Lucarelli e A. Patroni Griffi, 2003

# *Europa e Banche centrali*

*a cura di*

ORLANDO ROSELLI

*Con scritti di* F. Angelini, S. Baroncelli, R. Bifulco,  
P.F. Lotito, A. Palazzo, E. Paparella, O. Roselli,  
H. Simonetti, F. Zatti,



Edizioni Scientifiche Italiane

*Collana pubblicata in collaborazione con il Dipartimento di discipline giuridiche italiane, europee e comparate della Seconda Università degli Studi di Napoli e con l'Istituto Italiano per gli Studi Filosofici.*

ROSELLI, Orlando (*a cura di*)  
Europa e Banche centrali  
Collana: Quaderni della Rassegna di diritto pubblico europeo, 2  
Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2004  
pp. 352; 21 cm  
ISBN 88-495-0799-2

© 2004 by Edizioni Scientifiche Italiane s.p.a.  
80121 Napoli, via Chiatamone 7  
00185 Roma, via dei Taurini 27

Azienda con sistema qualità certificato da



Internet: [www.esispa.com](http://www.esispa.com)  
E-mail: [info@esispa.com](mailto:info@esispa.com)

I diritti di traduzione, riproduzione e adattamento totale o parziale e con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche) sono riservati per tutti i Paesi.

Fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, comma 4 della legge 22 aprile 1941, n. 633 ovvero dall'accordo stipulato tra SIAE, AIE, SNS e CNA, CONFARTIGIANATO, CASA, CLAAI, CONFCOMMERCIO, CONFESERCENTI il 18 dicembre 2000.

Associazione Italiana per i Diritti di Riproduzione delle Opere dell'ingegno (AIDRO)  
Via delle Erbe, 2 - 20121 Milano - tel. e fax 02-809506; e-mail: [aidro@iol.it](mailto:aidro@iol.it)

L'edizione di un libro ha costi variabili (carta, stampa, legatura) e costi indipendenti dal numero di copie stampate (attività intellettuale dell'autore e/o del traduttore, preparazione degli originali, composizione, impaginazione); i fotocopiatori non hanno costi fissi e, riducendo il numero di copie vendute, costringono l'editore ad aumentare il prezzo o a non avere più convenienza a realizzare libri. E allora non ci saranno neppure le fotocopie.

FILIPPO ZATTI

## Il ruolo della Banca d'Italia tra Sebc, Bce ed istituzioni politiche nazionali

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Sistema europeo di banche centrali, Eurosistema, Banca centrale europea, Banca d'Italia e potere monetario. – 3. Banca d'Italia e sistema finanziario. – 4. La funzione monetaria tra Stato e metastato. – 5. Dal c.d. divorzio della Banca d'Italia dal Tesoro al Sistema europeo di banche centrali. – 6. La Banca d'Italia nell'ordinamento monetario europeo. – 7. Esiste ancora la necessità di una banca centrale nazionale?

### 1. Premessa

Il graduale adeguamento all'ordinamento comunitario della normativa creditizia e finanziaria nazionale e il completarsi del processo europeo di integrazione monetaria hanno di fatto mutato la posizione della Banca d'Italia nell'attuale assetto istituzionale<sup>1</sup>.

L'emanazione del Testo Unico in materia di intermediazione creditizia, la privatizzazione delle banche e la riforma della disciplina in materia di intermediazione finanziaria, da un lato; la progressiva liberalizzazione dei movimenti di capitale, l'adozione di una moneta unica, nonché il riconoscimento formale dell'autonomia e dell'indipendenza nell'esercizio della propria funzione di banca centrale, dall'altro, hanno in effetti trasformato il ruolo istituzionale della Banca d'Italia.

Quello che sta prendendo forma, a dire il vero, è un processo *in fieri* che per ragioni sia di natura interna sia comunitaria non conosce ancora un approdo stabile. Tuttavia, ora che l'unificazione monetaria ha fatto emergere la potenziale divaricazione preesistente nella Banca d'Italia – essendo stata contemporaneamente organo di governo della moneta e organo di vigilanza del sistema bancario e di quello

<sup>1</sup> Recentissimo è il contributo di M. PELLEGRINI, *Banca centrale nazionale e Unione Monetaria Europea. Il caso italiano*, Bari, 2003.

finanziario in genere – sarebbe auspicabile l'attivazione di un processo di razionalizzazione delle funzioni assegnate alla Banca d'Italia<sup>2</sup>.

Come noto, il potere monetario è oggi prerogativa dell'apparato istituzionale di governo della moneta concepito a livello comunitario, mentre la vigilanza sui sistemi bancari è ancora campo di autonomia decisionale dei singoli Stati nazionali, pur in presenza della previsione normativa introdotta dal Trattato di Maastricht<sup>3</sup>.

La trasformazione della sovranità nazionale o – se più si preferisce – la crisi dello Stato nazione si confondono così, nei Paesi aderenti all'Unione monetaria, con quella delle banche centrali che vedono erodere il loro potere a favore di un'istituzione sovranazionale incastonata in un nuovo e predefinito quadro ordinamentale<sup>4</sup>.

Nell'esercizio delle due diverse attribuzioni – governo della moneta unica e vigilanza creditizia – la Banca d'Italia si trova così soggetta ad una forza allo stesso tempo centripeta e centrifuga, che riesce temporaneamente a coesistere probabilmente per il ruolo e le capacità acquisite negli anni<sup>5</sup>. *Expertise* che ha consentito alla Banca

<sup>2</sup> Tale esigenza, ad es., si è già manifestata nella presentazione di un disegno di legge A.S. 2083, *Istituzione della Banca d'Italia - Autorità nazionale del Tesoro*, in data 6 marzo 2003 su iniziativa del Sen. Cossiga. Il disegno di legge nasce con lo scopo di ratificare e di sanare, statuendola, la situazione di fatto esistente, nata a seguito della «confusione creata sul piano della successione e della "composizione" degli ordinamenti dalla costituzione della Banca centrale europea, pilastro del sistema monetario comune europeo» per cui «la Banca d'Italia, anche se non più banca centrale, espandendo le sue competenze in materia di vigilanza bancaria, si è assunta l'esercizio delle competenze che spettavano od equiparate»: si V., la *Relazione* al disegno di legge appena citato.

<sup>3</sup> Si veda per un approfondimento, S. ORTINO, *La cooperazione internazionale e transfrontaliera in materia di vigilanza bancaria. Il ruolo della Banca centrale europea*, in S. AMOROSINO, G. MORBIDELLI, M. MORISI, *Istituzioni mercato e democrazia. Liber amicorum per gli ottanta anni di Alberto Predieri*, Torino, 2002, pp. 501 e ss.; F. VELLA, *Banca centrale europea, banche centrali nazionali e vigilanza bancaria: verso un nuovo assetto dei controlli nell'area dell'euro?*, in *Banca borsa e titoli di credito*, I, 2002, pp. 150-165.

<sup>4</sup> Cfr. E. CASSESE, *L'«unica moneta» senza Stato. Dalle monete nazionali alla moneta unica*, in *Diritto della banca e del mercato finanziario*, 2, 2001, pp. 179-197; F. D'ONOFRIO, *Banca d'Italia e Costituzione economica: la prospettiva della crisi dello Stato nazionale*, in *Libertà e autonomia nella Costituzione. Scritti in onore di E. Tosato*, vol. II, Milano, 1982, p. 609.

<sup>5</sup> Cfr. G. DI GIORGIO, *Should Banking Supervision and Monetary Policy*

d'Italia di vedersi affidati numerosi compiti e funzioni al di fuori di quelli specifici del *central banking*<sup>6</sup>. Tant'è che alla divaricazione sopra menzionata si affianca un'ulteriore aspetto di tipicità se si considera la funzione *antitrust* nel settore bancario che la legge ha affidato alla Banca d'Italia<sup>7</sup>.

Ne deriva uno scostamento tra funzioni e ordinamenti. In base a questa possibile classificazione si viene a creare per la Banca d'Italia, in un quadro di sintesi, una sfaccettatura triangolare. Come banca centrale, grazie all'indipendenza dall'Esecutivo garantita dal Trattato, la Banca d'Italia sarebbe un'autorità indipendente comunitaria; come autorità *antitrust* nei confronti delle imprese bancarie sarebbe un'autorità indipendente nazionale<sup>8</sup> e come autorità di vigilanza sarebbe organo di governo del settore creditizio e finanziario ma non autorità indipendente<sup>9</sup>.

L'analisi pubblicistica del ruolo istituzionale della Banca d'Italia nel contesto comunitario e nazionale nasce da queste premesse. L'esigenza di una tale analisi è duplice.

Si tratta di approfondire, da un lato, quale sia il legame giuridico esistente tra la Banca d'Italia e la Banca centrale europea nonché quali siano le relazioni con i poteri costituzionali di vertice. Dall'altro, sempre in ottica comunitaria, e con riferimento alla sola

*Task, Be Given to Different Agencies?*, in *International Finance*, 2, 3, 1999; P. CIOCCA, *Vigilanza: una o più istituzioni?*, in *Banca d'Italia, Documenti*, n. 702/2001.

<sup>6</sup> V., C.A. CIAMPI, *Funzioni e aspetti istituzionali del central banking: orientamenti e tendenze*, in *Banca d'Italia, Documenti*, 352, 1991.

<sup>7</sup> Come noto, la Banca d'Italia è autorità competente in materia di tutela della concorrenza tra banche (art. 20 L. n. 287/90) e della trasparenza delle condizioni contrattuali nelle materie di competenza (artt. 115 e 128, d.lgs. 385/93).

<sup>8</sup> Di estremo interesse, in proposito, è la sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, del 16 ottobre 2002, n. 5640 con la quale il supremo giudice amministrativo restringe in via interpretativa la competenza antitrust della Banca d'Italia: V., il commento di M. RAMAJOLI in *Giornale di diritto amministrativo*, 3, 2003, pp. 255-263.

<sup>9</sup> V., F. MERUSI-M. PASSARO, *Autorità indipendenti*, in *Enciclopedia del diritto*, Varese, 2002, p. 147. *Contra* su quest'ultimo punto M. CLARICH, *Per uno studio sui poteri normativi della Banca d'Italia*, in *Banca impresa società*, n. 1, 2003, p. 41 che giustifica tale tesi con la caduta dell'impianto programmatico e pianificatorio originario sul quale era improntata la legge bancaria del 1936-'38.

Banca d'Italia, l'analisi intende occuparsi del dibattito sulla riforma dell'assetto degli organi di controllo del mercato finanziario in Italia<sup>10</sup>.

2. *Sistema europeo di banche centrali, Eurosystema, Banca centrale europea, Banca d'Italia e potere monetario*

L'analisi dei provvedimenti normativi che hanno interessato nel tempo la Banca d'Italia conferma come essa non abbia svolto esclusivamente quelle funzioni *istituzionali* e quei compiti propri di una banca centrale<sup>11</sup>.

Infatti, i compiti e i poteri ad essa affidati e il ruolo che conseguentemente ne è derivato hanno configurato la Banca d'Italia come soggetto di primo piano dell'azione pubblica nell'economia<sup>12</sup> così da renderla un *unicum* nel quadro istituzionale e amministrativo<sup>13</sup>.

Tale particolarità si spiega anche nell'incertezza dell'inquadramento costituzionale<sup>14</sup> che ha accompagnato la Banca d'Italia nel-

<sup>10</sup> Cfr. G. LA MALFA, *Cambiato l'assetto istituzionale ripensare la vigilanza bancaria*, in *Corriere della Sera* del 21 marzo 2003.

<sup>11</sup> V., F. CAPRIGLIONE, *Banca d'Italia*, in *Enciclopedia del diritto*, Varese, 1997, p. 249; F. CAPRIGLIONE, *Intervento pubblico e ordinamento del credito*, Milano, 1978, cap. III; P. DE VECCHIS, *Banca d'Italia*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, II, 1987, p. 155. Sulle funzioni delle banche centrali si veda in generale C. GOODHART, *L'evoluzione delle banche centrali*, trad. it., Roma-Bari, 1991. Si veda anche G. CARLI, *Problemi odierni di un istituto di emissione*, in *Bancaria*, 1966, p. 678: «(...) esporre all'opinione pubblica e ai governi gli eventi economici che si compiono, interpretarli con il maggiore rigore scientifico e con la maggiore completezza possibili, farlo con la frequenza e nelle occasioni necessarie, senza timori e spassionatamente. (...) è o dovrebbe essere demandata ad esse una funzione dialettica, distaccata e puntuale, nei confronti dei governi, dei centri di potere organizzati e dei gruppi di pressione, tutte le volte che lo richiedano nuove linee di politica economica, orientamenti programmatici o anche singoli provvedimenti i quali siano per interferire nell'ordinato progresso dell'economia».

<sup>12</sup> Cfr. F. CAPRIGLIONE, *Banca d'Italia*, cit., p. 244; A. FAZIO, *La politica monetaria in Italia dal 1947 al 1978*, in *Moneta e credito*, 1979, pp. 269 e ss.

<sup>13</sup> Cfr. S. ORTINO, *Banca d'Italia*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Roma, 1988, p. 1.

<sup>14</sup> Si osservi come tale incertezza si sia tradotta in un'oscillazione tra una più precisa determinazione normativa rispettosa della certezza del diritto e la

l'identificazione degli obiettivi monetari ad essa affidati e nella configurazione dei rapporti con gli organi costituzionali, Governo e Parlamento, ai quali la Costituzione, come noto, riserva l'indirizzo politico economico-finanziario ma non il potere monetario, oggetto nel passato di un incrocio di competenze tra Banca d'Italia e Ministero del Tesoro<sup>15</sup>.

L'ordinamento creditizio e monetario previgenti originavano dalla necessità di garantire innanzitutto la stabilità del sistema economico e finanziario<sup>16</sup> e ancoravano i principi costituzionali di riferimento all'assetto giuridico ideato dal legislatore con la Legge bancaria del 1936-'38. Il modello economico di riferimento era, come noto, quello di un'economia sostanzialmente chiusa e di un mercato bancario riconducibile alla forma dell'oligopolio amministrato<sup>17</sup>; il modello giuridico di riferimento era quello dell'ordinamento sezionale<sup>18</sup> al capo del quale era un combinato di organi tecnici (Banca d'Italia-Governatore) e di organi politici (Ministro del tesoro-Cicr) che avevano così un controllo integrale del sistema<sup>19</sup>. In quel sistema le ragioni del controllo preventivo e discrezionale a tutela della stabilità del rapporto imprenditoriale risparmio-credito avvicinavano sul piano operativo – sino quasi a confonderli – il governo della moneta e la

necessaria elasticità che la materia richiede: cfr. S. ORTINO, *Banca d'Italia e Costituzione*, Pisa, 1979, pp. 234 e ss.

<sup>15</sup> V., P.F. LOTITO, *Banca d'Italia e potere monetario*, Torino, 1998, p. 8.

<sup>16</sup> Cfr. F. MERUSI, *Commento all'art. 47 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1980, p. 162.

<sup>17</sup> Cfr. V. CRISAFULLI-L. PALADIN, *Commento all'art. 47 Cost.*, in *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, p. 319.

<sup>18</sup> Si ricorda che Giannini definisce l'ordinamento sezionale «sul piano empirico (...) un raggruppamento disposto dalla legge (gruppo legale) di operatori di un medesimo ramo, sottoposti a direzione di un potere pubblico, il quale può inoltre dettare norme interne che gli appartenenti al gruppo sono tenuti ad osservare sotto comminatoria di sanzioni provvedimenti, che possono giungere all'espulsione dal gruppo o all'estinzione giuridica dello stesso operatore»: V., M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1995, pp. 198-199. V., F. MERUSI-M. PASSARO, *Autorità indipendenti*, cit., p. 145 che rinvia a M.S. GIANNINI, *Istituti di credito e servizi di interesse pubblico*, in *Moneta e credito*, 1949, pp. 106 e ss.; F. CAPRIGLIONE, *Banca d'Italia*, cit., pp. 243 e ss.

<sup>19</sup> V., E. BANI, *Stato regolatore e autorità indipendenti*, in *Diritto pubblico dell'economia*, in M. Giusti (a cura di), Padova, 1997, p. 24.

disciplina amministrativa dell'oligopolio bancario, il primo presupponendo il controllo sul secondo e viceversa. Sul piano giuridico, moneta e sistema bancario, seppur governati dallo stesso vertice – Ministero del tesoro, Cicc e Banca d'Italia – erano scomponibili con rilievo all'assetto ordinamentale. La disciplina della moneta faceva capo in ogni suo aspetto alla Banca d'Italia. La ragione di una tale scelta trovava una sua giustificazione nella natura sostanzialmente tecnica delle misure da prendere. Le attribuzioni della Banca d'Italia riguardavano infatti l'emissione della moneta, il controllo della liquidità (tramite ad es. operazioni di mercato aperto), il servizio di tesoreria dello Stato e degli enti pubblici, le anticipazioni al Tesoro, la manovra della moneta bancaria e privata, la manovra degli strumenti di governo del credito, la materia valutaria e le funzioni di rappresentanza internazionale.

La Banca d'Italia era, nell'assetto previgente, un ente sottoposto all'indirizzo governativo al quale l'ordinamento aveva affidato poteri di particolare intensità proprio in ragione delle funzioni che era chiamato a svolgere e in quanto parte del sistema di governo dell'ordinamento sezionale. Con il disgregarsi dell'assetto ideato dal legislatore del 1936-'38, fino all'approvazione della nuova legge bancaria del 1993, la diarchia Governo-Banca d'Italia tende gradualmente a una separazione delle competenze e delle attribuzioni tra potere esecutivo e banca centrale. Questo passaggio si palesa formalmente nel trasferimento della titolarità del potere di emissione della moneta, principale forma di estrinsecazione della funzione monetaria e attributo indefettibile della sovranità<sup>20</sup>. L'evoluzione della disciplina relativa al potere di emissione della moneta testimonia dell'evoluzione dei rapporti tra sovranità statale e monetaria: servizio in concessione dello Stato<sup>21</sup>, attribuzione istituzionalizzata nella

<sup>20</sup> V., M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, cit., p. 265: «(...) la regolazione della moneta è da tempi antichissimi funzione dei pubblici poteri e, da quando sono sorti gli Stati, funzione dei medesimi». Sul tema, con riferimento alla Banca di Francia, si veda, in questo Volume, F. ANGELINI, *La Banca centrale francese nel processo di integrazione monetaria europea*.

<sup>21</sup> Art. 1 r.d. 28 aprile 1910, n. 204, *Approvazione del testo unico delle leggi sugli istituti di emissione e sulla circolazione dei biglietti di banca*: «La facoltà di emettere biglietti di banca od altri titoli equivalenti, pagabili al portatore ed a vista, è concessa, per un periodo di venti anni, dal giorno 10 agosto 1893, ai seguenti istituti: Banca d'Italia (...) adempiuti i detti obblighi, la concessione di cui sopra sarà prorogata sino al 31 dicembre 1923».

Banca d'Italia<sup>22</sup> e oggi funzione soggetta al potere di esclusiva autorizzazione da parte del Consiglio direttivo della Banca centrale europea (di seguito, Bce)<sup>23</sup>.

Con la traslazione della sovranità monetaria ad un organo sovranazionale, si apre uno scenario completamente nuovo per la Banca d'Italia e, in generale, per tutte le banche centrali dell'Eurosistema. Non è difficile prevedere come il venir meno dell'esercizio diretto del potere monetario avrà per effetto il necessario adeguamento delle funzioni delle banche centrali nazionali dei Paesi che hanno adottato la moneta unica (di seguito Bcn) e l'amplificazione di compiti attigui e/o complementari (come, ad es., rispettivamente nell'esercizio di funzioni di vigilanza e/o di politica creditizia)<sup>24</sup>.

Il mutamento degli assetti istituzionali verificatesi a seguito della codificazione della «costituzione monetaria europea» introduce un quadro giuridico di riferimento deputato a sciogliere molti dei nodi che, a livello interno, non hanno trovato soluzione nell'assetto normativo ed istituzionale precedente, consolidando la posizione d'indipendenza della Banca d'Italia dal potere politico<sup>25</sup> e determinando

<sup>22</sup> Art. 20 Legge bancaria 1936-'38 e art. 1 r.d. 11 giugno 1936, n. 1067: «(...) La Banca d'Italia è un istituto di diritto pubblico, ai sensi del R.D.L. 12 marzo 1936, n. 375. Essa esercita funzioni bancarie, può emettere titoli al portatore e, quale unico istituto di emissione, emette biglietti nei limiti e con le forme stabilite dalla legge».

<sup>23</sup> Art. 4, d.lgs. 10 marzo 1998, n. 43, *Adeguamento dell'ordinamento nazionale alle disposizioni del trattato istitutivo della Comunità europea in materia di politica monetaria e di Sistema europeo delle banche centrali*: «La Banca d'Italia emette banconote in applicazione di quanto previsto dagli articoli 105A, paragrafo 1, del trattato e 16 dello statuto del SEBC. Nell'esercizio di tale funzione è soggetta al potere autorizzatorio esclusivo della BCE».

<sup>24</sup> V., BANCA D'ITALIA, *Assemblea generale ordinaria dei partecipanti per il 1999*, Roma, 31 maggio 2000, p. 3: «È rimasto intenso, nell'anno trascorso, l'impegno nello svolgimento delle funzioni istituzionali di politica monetaria e di vigilanza, in un contesto divenuto più complesso per la crescente apertura internazionale e per i profondi mutamenti in atto nell'economia e nella finanza (...). Le decisioni che assumiamo nel Sistema europeo di banche centrali richiedono un'analisi economica e istituzionale che sempre più deve volgersi anche al di fuori dei confini nazionali. Curiamo l'attuazione nel nostro mercato monetario delle decisioni dell'Eurosistema».

<sup>25</sup> Cfr. S. ORTINO, *Il sistema europeo di banche centrali dopo gli accordi*

molteplici riflessi sul ruolo e sulle funzioni di vertice dell'ordinamento finanziario italiano<sup>26</sup>.

La sintesi è un modello giuridico di riferimento che trova le sue basi in una stratificazione normativa, ovvero nel Trattato che istituisce la Comunità europea<sup>27</sup>, nel protocollo sullo «Statuto del sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea»<sup>28</sup>, e sulle disposizioni di recepimento di diritto interno, che hanno modificato l'ordinamento monetario previgente, nonché sullo statuto modificato della Banca d'Italia<sup>29</sup>.

L'insieme delle norme, comunitarie e interne, poste a disciplina del potere monetario, origina così un ordinamento che può essere oggetto di varie definizioni in relazione alla concezione di costruzione monetaria adottata. Tale incertezza, alimentata anche dall'assenza di una nozione giuridica di Sistema europeo di banche centrali (di seguito Sebc), sottopone a diverse interpretazioni il rapporto che lega la Bce alle Bcn<sup>30</sup>.

La convergenza normativa diventa presupposto essenziale per l'armonizzazione dell'ordinamento monetario nazionale con quello europeo, creando i presupposti giuridici per garantire anche un'armonizzazione operativa che consenta di agire secondo gli indirizzi e le istruzioni della Bce<sup>31</sup>.

di Maastricht: premesse giuridico istituzionali, in *Banca impresa società*, 1992, pp. 41 e ss.

<sup>26</sup> Cfr. F. CAPRIGLIONE, *Banca d'Italia*, cit., p. 244.

<sup>27</sup> V., art. 8, TCE e artt. 105-124, TCE.

<sup>28</sup> Lo Statuto del Sebc e della Bce formano parte integrante del Trattato ai sensi dell'art. 311 che suona così: «I protocolli che, di comune accordo tra gli Stati membri, saranno allegati al presente trattato ne costituiscono parte integrante».

<sup>29</sup> Si tratta della L. n. 433 del 17 novembre 1997 recante delega al Governo per l'introduzione dell'euro, con il già menzionato d.lgs. 10 marzo 1998, n. 43, relativo all'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle disposizioni del trattato istitutivo della Comunità europea in materia di politica monetaria e di Sistema europeo delle banche centrali; il d.lgs. 24 giugno 1998, n. 213, recante disposizioni per l'introduzione dell'euro nell'ordinamento nazionale; il D.P.R. 24 aprile 1998, che ha approvato le modifiche allo Statuto della Banca d'Italia. Inoltre con il d.lgs. 15 giugno 1999, n. 206, sono state emanate disposizioni integrative e correttive del d.lgs. n. 213 del 1998.

<sup>30</sup> Si veda questo Volume A. PALAZZO, *I profili giuridici ed istituzionali della Bce e del Sebc*.

<sup>31</sup> Il Trattato in realtà non prevede alcuna competenza della Comunità ad

L'interpretazione che viene data dell'ordinamento delineato dal Sebc varia tra quella di un sistema a *legittimità federativa*<sup>32</sup>, o di un sistema parafederale o decentrato o federale e decentrato, a quella di un sistema centralizzato, almeno dal punto di vista decisionale<sup>33</sup>. La variabilità interpretativa permane anche laddove si consideri il rapporto funzionale tra Sebc e Bcn. In questo caso però la dottrina parla di struttura<sup>34</sup>, formula organizzativa<sup>35</sup>, di organismo della Comunità<sup>36</sup> o di organizzazione della Bce<sup>37</sup>.

La spiegazione di una tale molteplicità di visioni sistemiche e funzionali inerenti la Bce, il Sebc e le Bcn deriva dall'assenza di una concezione ben definita dell'assetto statutale dell'Unione europea ed è da ricondursi evidentemente al fatto che il processo di integrazione e unificazione monetaria ha preceduto quello di unifi-

emanare direttive di armonizzazione in materia di indipendenza della banca centrale, anche se una normativa di armonizzazione può essere adottata facendo leva sugli artt. 95 o 308 del Trattato: cfr. G.L. TOSATO-R. BASSO, *Unione economica e monetaria*, in *Enciclopedia del diritto*, Varese, 2001, p. 1116.

<sup>32</sup> Cfr. S. ORTINO, *La banca centrale nella Costituzione europea*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 1993, p. 51 e ss.

<sup>33</sup> Si vedano i riferimenti bibliografici richiamati da S. BARONCELLI, *La Banca centrale europea: profili giuridici e istituzionali*, Fucecchio, 2000, p. 204, *Camera dei Lords - Select Committee on the European Communities*, p. 29, «Il potere effettivo nel settore monetario è attribuito all'autorità monetaria centrale della Comunità, mentre le banche centrali nazionali divengono i suoi bracci operativi»; A. MOURA PORTUGAL, *Independência e controlo do banco central europeu. Contributo para a correcta definição dos poderes normativos*, in *Boletim do Ministerio da Justiça*, No. 479, Outubro 1998, p. 23; M. SEIDEL, *Beschluß- und Entscheidungsverfahren in der Wirtschafts- und Währungsunion: Rechtliche Aspekte*, in *Integration*, 1998, p. 207 e J.-V. LOUIS, *A legal and institutional approach for building a monetary union*, in *Common Market Law Review*, 1998, p. 50; C. ZILIOLO-M. SEYLMAR, *The European Central Bank, its system and its law (first part)*, in *Euredia*, 2, 1996, p. 206.

<sup>34</sup> Cfr. L. MELICA, *Il Sistema europeo delle banche centrali e la sovranità degli Stati membri della Comunità europea: riflessioni sull'ordinamento comunitario*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1995, p. 392.

<sup>35</sup> Cfr. F. MERUSI, *Governo della moneta e indipendenza della banca centrale nella federazione monetaria dell'Europa*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1997, p. 90.

<sup>36</sup> Cfr. N. RONZITTI, *Aspetti istituzionali del governo della moneta europea*, in *Divenire sociale e adeguamento del diritto. Studi in onore di F. Capotorti*, 1999, pp. 376 e ss.

<sup>37</sup> Cfr. F. MERUSI, *Governo della moneta*, cit., p. 90.

cazione politica. Lo stesso progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa si limita a confermare che «la Banca centrale europea e le banche centrali nazionali degli Stati membri che hanno adottato la valuta dell'Unione, denominata euro, conducono la politica monetaria dell'Unione»<sup>38</sup>.

L'analisi giuridica non può eludere questo dato e al giurista non resta che esaminare i rapporti giuridici ai quali Sebc, Bce e Bcn danno luogo con la consapevolezza però che si tratta solo di un primo livello di rappresentazione della relativa realtà giuridica, prodromico ad un'analisi delle istituzioni come «fattispecie complesse al cui interno si collocano anche gli istituti giuridici, senza però che le prime siano scomponibili nei secondi»<sup>39</sup>.

Non manca chi mette in dubbio che la Bce sia un'istituzione delle Comunità europee<sup>40</sup> e d'altra parte c'è chi rivendica per le Bcn una posizione di partecipazione e non di subordinazione rispetto all'Eurosistema<sup>41</sup>.

Partendo da queste premesse, potrebbe essere risolutivo determinare il momento in cui, con esclusivo riferimento alla sovranità monetaria, le relazioni tra Stati nazionali e istituzioni comunitarie sembrano abbandonare il principio di sussidiarietà<sup>42</sup> per abbracciare

<sup>38</sup> Art. I-29, Progetto di trattato per la Costituzione dell'Europa, 20 giugno 2003. Sull'argomento si rinvia, in particolare, al § 6 di O. ROSELLI, *Profili costituzionali dell'integrazione monetaria europea*, in questo Volume.

<sup>39</sup> Sul punto si vedano le interessanti considerazioni in G. DI GASPARE, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, Padova, 2003, pp. 7-10.

<sup>40</sup> Cfr. C. ZILIOLI-M. SELMAYR, *The European Central Bank: An Independent Specialized Organization of Community Law*, in *Common Market Law Review*, 3, June 2000, pp. 591-643.

<sup>41</sup> Come noto, è stata coniata l'espressione di Eurosistema per indicare l'insieme della Banca centrale europea e delle Banche centrali nazionali degli Stati membri che adottano la moneta unica: cfr. BCE, *Bollettino mensile*, gennaio 1999, p. 7. Cfr. anche P. CIOCCA, *La nuova finanza in Italia*, Torino, 2000, p. 172.

<sup>42</sup> Cfr. BANCA D'ITALIA, *Assemblea generale ordinaria dei partecipanti per il 1998*, Roma, 31 maggio 1999, p. 3: «(...)La Banca d'Italia è parte integrante del Sistema europeo di banche centrali. Si fanno più impegnative e articolate le nostre responsabilità istituzionali. Nella politica monetaria e del cambio, la Banca è chiamata a un duplice compito: partecipare al processo decisionale e alle determinazioni del Sistema; realizzare, secondo il principio di sussidiarietà, gli interventi in ambito nazionale». Si veda sul punto O. ROSELLI, *Governo valutario, liberalizzazione ed Unione monetaria europea. Profili istituzionali*,

il principio della competenza di attribuzione o viceversa<sup>43</sup>. In realtà il sistema che ne deriva si pone a cavallo tra i due principi di competenza previsti dal diritto comunitario, considerato che il Sebc, apparato istituzionale di governo della moneta unica, «è un'entità che difficilmente si lascia definire secondo le categorie giuridiche tradizionali»<sup>44</sup>.

Ogni Bcn viene così ad avere il duplice compito di contribuire a determinare le scelte di sistema e di assicurare l'attuazione di quelle scelte in ciascuna economia. In questo quadro, le Bcn godono di ampie potestà decisionali che secondo taluno «devono corrispondere alla mutevolezza del quadro macroeconomico, al vario configurarsi, di complementarità ovvero di conflitto, del rapporto fra gli obiettivi, al mutare del nesso tra obiettivi e vincoli»<sup>45</sup>.

Tuttavia, quanta di questa «sovranità monetaria» sia rimasta in capo alla Banca d'Italia – così come, evidentemente, per tutte le singole Bcn – è misura non omogenea e di difficile valutazione in considerazione sia del ruolo che ciascuna Bcn ha rivestito e tuttora riveste a livello dell'ordinamento giuridico nazionale sia del ruolo che oggi le è affidato a livello di Consiglio direttivo nel momento in cui, tramite il Governatore, contribuisce a determinare gli indirizzi e le scelte di politica monetaria e del cambio e partecipa alle decisioni circa l'emissione di moneta, curando le esigenze di liquidità del sistema<sup>46</sup>.

Torino, 1996, p. 208; e, in questo Volume, O. ROSELLI, *Profili costituzionali*, cit. Si veda anche P.F. LOTITO, *Il ruolo della Bce e del Sebc nel processo di integrazione politica europea*, in questo Volume.

<sup>43</sup> Cfr. S. BARONCELLI, *La Banca centrale europea*, cit., p. 174 che rinvia a T. PADOA-SCHIOPPA, *Il governo dell'economia*, Bologna, 1997, p. 87. V., anche art. 14.3 Statuto BCE: «Le banche centrali nazionali costituiscono parte integrante del SEBC e agiscono secondo gli indirizzi e le istruzioni della BCE. Il consiglio direttivo adotta le misure necessarie per assicurare l'osservanza degli indirizzi e delle istruzioni della BCE, richiedendo che gli venga fornita ogni necessaria informazione». Sembra, comunque, eccessivo, per ragioni sia storiche sia giuridiche, considerare attualmente la Banca d'Italia come una delle undici filiali della Bce: V., A. DE CHIARA-L. SARNO, *Dalla Banca d'Italia alla Banca centrale europea: elementi storici, economici, politici*, Napoli, 2001, p. 106.

<sup>44</sup> V., G.L. TOSATO-R. BASSO, *Unione economica e monetaria*, cit., p. 1101.

<sup>45</sup> V., P. CIOCCA, *La nuova finanza in Italia*, cit., p. 173.

<sup>46</sup> A tal proposito è da condividere, a nostro avviso, l'affermazione secondo

Oltre a tali compiti, la Banca d'Italia, nell'ambito del Sebc svolge la gestione di una quota delle riserve valutarie della Bce e la investe attenendosi ai criteri operativi e alle direttive strategiche del Sebc. Inoltre, la Banca d'Italia, congiuntamente alla Bce, svolge la gestione del sistema europeo dei pagamenti e la relativa funzione di sorveglianza, avendo per obiettivo la stabilità del sistema dei pagamenti e l'efficienza dei canali di trasmissione della politica monetaria<sup>47</sup>.

Al di fuori di questo ambito, la Banca d'Italia, così come le altre Bcn, esercita completamente la propria sovranità relativamente agli aspetti non immediatamente riconducibili a quelli monetari<sup>48</sup>.

L'identificazione per ineffabilità delle funzioni residuali delle Bcn formulata nello Statuto del Sebc, rende possibile la continuazione da parte delle Bcn delle funzioni e dei compiti loro affidati dai propri ordinamenti nazionali, lasciando loro ampia libertà con l'unico limite della compatibilità con gli obiettivi e i compiti del Sebc<sup>49</sup>.

La distinzione tra funzioni inerenti il Sebc e funzioni riconducibili alla responsabilità della Bcn crea così una situazione di ambivalenza che trova curiosa manifestazione esteriore nella rappre-

la quale «tutti i membri del Consiglio direttivo e, quindi, anche i Governatori delle banche centrali nazionali dell'Eurosistema sono nominati a titolo personale e non in quanto rappresentanti dei rispettivi Stati membri»: v. BCE, *Bollettino mensile*, luglio 1999, p. 59.

<sup>47</sup> V., art. 105.2 TCE e art. 146, d.lgs. 385/93.

<sup>48</sup> V., BANCA D'ITALIA, *Assemblea generale ordinaria dei partecipanti per il 2001*, Roma, 31 maggio 2002, p. 3: «La Banca partecipa ai grandi cambiamenti dell'economia e della finanza con una intensa attività di analisi, di rilevazione dei dati, di documentazione; con la sorveglianza sui mercati e sui sistemi di pagamento; con l'esercizio della vigilanza e la tutela della concorrenza nel settore del credito. Le Filiali sono state chiamate a nuovi compiti, che si aggiungono alle attività tradizionali. Sono iniziate le verifiche sul rispetto della normativa sulla trasparenza nelle dipendenze bancarie. Assumono crescente importanza le Relazioni regionali, anche in connessione con il decentramento istituzionale e amministrativo introdotto con la modifica della Costituzione; esse rappresentano una documentazione preziosa per le economie locali, integrano la conoscenza e l'analisi dell'economia nazionale».

<sup>49</sup> Art. 14.4 Statuto Sebc: «Le banche centrali nazionali possono svolgere funzioni diverse da quelle specificate nel presente statuto a meno che il consiglio direttivo decida, a maggioranza dei due terzi dei votanti, che tali funzioni interferiscono con gli obiettivi e i compiti del SEBC. Tali funzioni sono svolte sotto la piena responsabilità delle banche centrali nazionali e non sono considerate come facenti parte delle funzioni del SEBC».

sentatività che la Banca d'Italia ancora detiene nel partecipare individualmente a livello internazionale nella Banca dei regolamenti internazionali, negli organismi multilaterali e nei gruppi informali dei maggiori paesi industriali ed emergenti.

### 3. Banca d'Italia e sistema finanziario

Oltre al perseguimento dei compiti e degli obiettivi assegnati al Sebc<sup>50</sup>, come noto, la Banca d'Italia è impegnata nell'esercizio di tutti gli altri compiti e le altre funzioni che le sono conferite dalle leggi statali e che riguardano principalmente il monopolio della vigilanza sul sistema creditizio<sup>51</sup> e l'esercizio delle funzioni *antitrust* sul sistema bancario.

Alla Banca d'Italia sono stati affidati anche una serie di altri compiti e funzioni che riguardano, in relazione al settore creditizio, i sistemi di garanzia dei depositanti e la gestione e il coordinamento delle crisi bancarie<sup>52</sup>.

Come organo di vigilanza, la Banca d'Italia ha il potere di autorizzare preventivamente, qualora ricorrano condizioni atte a garantire una gestione sana e prudente della banca, l'acquisizione a qualsiasi titolo di azioni o quote di banche da chiunque effettuata quando comporta, tenuto conto delle azioni o quote già possedute, una partecipazione superiore al cinque per cento del capitale della banca rappresentato da azioni o quote con diritto di voto e, indipendentemente da tale limite, quando la partecipazione comporta il controllo della banca stessa<sup>53</sup>.

<sup>50</sup> Ai sensi dell'art. 105.1, TCE.

<sup>51</sup> La Banca d'Italia vigila sul sistema bancario (art. 1.1, lett. a) e art. 5, d.lgs. 385/93); determina e rende pubblici previamente i principi e i criteri dell'attività di vigilanza nonché pubblica annualmente una relazione sull'attività di vigilanza (art. 4, d.lgs. 385/93).

<sup>52</sup> V., art. 96-ter, d.lgs. 385/93. Inoltre si consideri la legge comunitaria 2002, L. 3 febbraio 2003, n. 14 che all'art. 29 delega il Governo all'attuazione della direttiva 2001/24/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 aprile 2001, in materia di risanamento e liquidazione degli enti creditizi.

<sup>53</sup> Art. 19, d.lgs. 385/93. Inoltre, la Banca d'Italia esercita assieme alle altre Autorità creditizie, nei confronti di tutte le banche che operano nel territorio della Repubblica, i poteri previsti dall'art. 32, primo comma, lett. d) e f), e dall'art. 35, secondo comma, lett. b), del r.d.l. 12 marzo 1936, n. 375, con-

Oltre al monopolio della vigilanza sul sistema creditizio, la Banca d'Italia condivide, come noto, con le autorità di controllo del mercato finanziario (in particolare, con la Consob) la vigilanza sulla stabilità degli intermediari finanziari che operano sul territorio nazionale<sup>54</sup>. In particolare, alla banca centrale nazionale è affidato il compito di delineare la disciplina dell'adeguatezza patrimoniale, del contenimento del rischio finanziario nelle sue diverse configurazioni, delle partecipazioni detenibili, dell'organizzazione amministrativa e contabile e dei controlli interni, delle modalità di deposito e di sub-deposito degli strumenti finanziari e del denaro di pertinenza della clientela, delle regole applicabili agli organismi di investimento collettivo del risparmio (Oicr)<sup>55</sup>; di intervenire sui soggetti abilitati e nell'interesse pubblico o dei partecipanti per quanto di competenza, di ordinare la sospensione o la limitazione temporanea dell'emissione o del rimborso delle quote o azioni di Oicr<sup>56</sup>; di chiedere ai soggetti abilitati per le materie di rispettiva competenza la comunicazione di dati e notizie e la trasmissione di atti e documenti con le modalità e nei termini dalla stessa stabiliti<sup>57</sup>; può effettuare ispezioni, per le materie di competenza e in armonia con le disposizioni comunitarie, e richiedere l'esibizione dei documenti e il compimento degli atti ritenuti necessari presso i soggetti abilitati<sup>58</sup>.

La Banca d'Italia vigila sui mutamenti degli assetti proprietari qualora venga scambiata una partecipazione qualificata di una società di intermediazione mobiliare, di una società di gestione del risparmio, di una Sicav<sup>59</sup>; autorizza l'esercizio del servizio di gestione collettiva del risparmio e del servizio di gestione su base individuale di portafogli di investimento da parte delle società di gestione del risparmio e autorizza la costituzione di Sicav<sup>60</sup>.

vertito, con modificazioni, dalla legge 7 marzo 1938, n. 141, e successive modificazioni (art. 147, d.lgs. 385/93).

<sup>54</sup> Art. 5.2. d.lgs. 58/98: «La Banca d'Italia è competente per quanto riguarda il contenimento del rischio e la stabilità patrimoniale».

<sup>55</sup> Art. 6, d.lgs. 58/98.

<sup>56</sup> Art. 7, d.lgs. 58/98.

<sup>57</sup> Art. 8, d.lgs. 58/98.

<sup>58</sup> Art. 10, d.lgs. 58/98.

<sup>59</sup> Art. 15, d.lgs. 58/98.

<sup>60</sup> Artt. 34.1 e 43.1, d.lgs. 58/98.

Inoltre, con la privatizzazione del mercato di Borsa, la Banca d'Italia vigila anche sull'efficienza e sul buon funzionamento degli scambi organizzati di fondi interbancari<sup>61</sup> e su quello dei mercati all'ingrosso dei titoli di Stato e sulle società di gestione di tali mercati<sup>62</sup>; vigila sulle società di gestione accentrata<sup>63</sup> e, inoltre, è ammessa sia alle negoziazioni sui mercati dei contratti uniformi a termine sui titoli di Stato<sup>64</sup> sia alle negoziazioni sui mercati all'ingrosso di titoli di Stato e per motivate ragioni di tutela della stabilità della moneta, può chiedere al Ministero dell'Economia e delle Finanze, entro ventiquattro ore dalla comunicazione, il differimento degli interventi o diverse modalità di attuazione<sup>65</sup>; disciplina, infine, il funzionamento dei sistemi di compensazione e liquidazione di strumenti finanziari<sup>66</sup>.

La Banca d'Italia vigila anche sull'emissione e il collocamento degli strumenti finanziari in Italia<sup>67</sup>. Tra le funzioni che la Banca d'Italia è chiamata a svolgere vi è anche il servizio di tesoreria dello Stato<sup>68</sup> e la fornitura di servizi come l'emissione di vaglia cambiari, il cambio e il ritiro delle banconote<sup>69</sup>.

Infine, la Banca d'Italia partecipa alle sedute del Comitato interministeriale per il credito e il risparmio (di seguito, Cicr) attraverso la persona del Governatore e supporta il Cicr nell'esercizio delle proprie funzioni<sup>70</sup>; effettua attraverso il Servizio Studi ricerche, analisi economiche e giuridiche, elabora statistiche monetarie, creditizie e finanziarie, e le diffonde attraverso le sue pubblicazioni; partecipa attraverso i membri del Direttorio – se consultata – alle Audizioni davanti alle Commissioni parlamentari.

Infine, pare di un qualche rilievo ricordare che – come stabilisce lo Statuto – «nel suo nuovo ordinamento inoltre la Banca d'Italia riassume tutte indistintamente le attività, i diritti, i privilegi e

<sup>61</sup> Art. 79.1, d.lgs. n. 58/98.

<sup>62</sup> Art. 76.1, d.lgs. 58/98.

<sup>63</sup> Art. 82, d.lgs. 58/98.

<sup>64</sup> Art. 63.4, d.lgs. 58/98.

<sup>65</sup> Art. 66.2, d.lgs. 58/98.

<sup>66</sup> Art. 69.1, d.lgs. 58/98.

<sup>67</sup> Art. 129, d.lgs. 385/93.

<sup>68</sup> Art. 43, Statuto della Banca d'Italia.

<sup>69</sup> Art. 42, Statuto della Banca d'Italia.

<sup>70</sup> Art. 2, d.lgs. 385/93.

le passività, gli obblighi e gli impegni dell'Istituto creato con la legge 10 agosto 1893, n. 449»<sup>71</sup>.

Quest'ampia gamma di poteri, compiti e funzioni testimonia dell'importanza via via crescente che la Banca d'Italia ha assunto all'interno dell'assetto istituzionale del nostro Paese in campo economico-finanziario.

Le ampie conoscenze tecniche dell'istituto sulle tematiche relative ai mercati monetari e finanziari costituiscono un elemento decisivo sin dagli anni della ricostruzione industriale e della successiva crescita economica, tanto che il ruolo della Banca d'Italia diventa anche quello di essere consulente tecnico dell'Esecutivo sia in materia di interventi di politica economica sia sui più rilevanti problemi finanziari<sup>72</sup>.

Il prestigio che ne segue a livello internazionale e nazionale permette alla Banca d'Italia di godere di una sempre maggiore credibilità rispetto al potere politico e, in particolare, all'Esecutivo. Credibilità che si codifica prima in una autonomia operativa e poi, grazie all'integrazione monetaria, in una «indipendenza istituzionale» formalizzata.

Tale processo trova probabilmente il suo catalizzatore nella difficile transizione istituzionale della XI Legislatura, quando, la crisi valutaria e finanziaria in cui si trova il nostro Paese provoca un'erosione di competenze dalla Banca d'Italia ad incarichi di primo piano in organi istituzionali e amministrativi<sup>73</sup>.

Tale circostanza ripropone quanto accaduto alla fine dell'Ottocento alla fondazione della Banca d'Italia, «in un momento in cui il paese e la sua classe politica sembravano sul punto di essere travolti da scandali finanziari e da una crisi economica di gravissime proporzioni»<sup>74</sup>.

<sup>71</sup> Art. 1 Statuto Banca d'Italia.

<sup>72</sup> V., F. CAPRIGLIONE, *Banca d'Italia*, cit., p. 244 che rinvia a A. FAZIO, *La politica monetaria in Italia dal 1947 al 1978*, cit., pp. 269 e ss.

<sup>73</sup> Per un approfondimento si veda P.F. LOTITO, *Politiche monetaria, valutaria e dei cambi*, in V. ATRIPALDI-G. GAROFALO-C. GNESUTTA-P.F. LOTITO (a cura di), *Governi ed economia. La transizione istituzionale della XI Legislatura*, Padova, 1998, pp. 163-191.

<sup>74</sup> V., A. POLSI, *Stato e Banca centrale in Italia*, Roma-Bari, 2001, p. VII.

#### 4. La funzione monetaria tra Stato e metastato<sup>75</sup>

La collocazione della Banca d'Italia nell'assetto istituzionale ha costituito storicamente l'oggetto di un annoso dibattito. E ciò non solo e soltanto per questioni riconducibili a meri formalismi giuridici sulla natura pubblica o privata della Banca d'Italia<sup>76</sup>; oppure sulla natura di organo costituzionale o meno del Governatore<sup>77</sup>.

In realtà, l'analisi pubblicistica del ruolo che la Banca d'Italia ha rivestito nell'ordinamento giuridico si è confrontata con l'assenza di un suo riferimento espresso in Costituzione e con l'esigenza di ricostruire la nozione stessa di potere monetario<sup>78</sup>.

In questo contesto, il tema di analisi di maggior rilievo è diventato così quello del rapporto tra Stato e banca centrale e, in particolare, del grado di autonomia e indipendenza della Banca d'Italia dal potere esecutivo<sup>79</sup>.

Alcuni in dottrina hanno considerato la Banca d'Italia un'«istituzione-osservatorio» per il suo ruolo di collante tra economia reale e sistema di governo in senso stretto esaltando così gli aspetti più tipicamente politici a discapito di quelli tecnico-giuridici<sup>80</sup>. Altri, come noto, hanno suggerito in tempi ormai lontani letture origi-

<sup>75</sup> Per il significato con il quale qui viene usato il concetto di metastato si fa riferimento a A. PREDIERI, *Euro, poliarchie democratiche e mercati monetari*, Torino, 1998, p. 8.

<sup>76</sup> Cfr. P. DE VECCHIS, *Banca d'Italia*, cit., pp. 159 e ss.

<sup>77</sup> Cfr. F. MERUSI, *Commento all'art. 47 Cost.*, cit.; ID., *Per uno studio sui poteri della Banca centrale nel governo della moneta*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1972, pp. 1425 e ss.; ID., *La posizione costituzionale della banca centrale in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1981, pp. 1081 e ss.

<sup>78</sup> Si veda P.F. LOTITO, *Banca d'Italia e potere monetario*, cit.

<sup>79</sup> Si veda per un approfondimento T. PADOA SCHIOPPA, *Il significato di autonomia nell'esperienza delle banche centrali*, in D. MASCIANDARO-S. RISTUCCIA (a cura di), *L'autonomia delle banche centrali*, Milano, 1988; S. BERRETTA, *L'autonomia della Banca centrale: riflessioni in prospettiva europea*, in D. VELO (a cura di), *L'autonomia della Banca centrale verso una nuova costituzione in Italia e in Europa*, Bari, 1995; F. PASQUALE, *L'autonomia della Banca centrale nel corso degli anni Settanta e Ottanta*, Messina, 1993.

<sup>80</sup> V., G. BUCCI, *Implicazioni dei rapporti tra ordinamento giuridico italiano ed ordinamento comunitario sul ruolo della Banca d'Italia*, cit., p. 93.

nali della costituzione monetaria individuando una connessione articolata tra gli artt. 36, 53, 81 e 47 della Costituzione<sup>81</sup>.

L'ordinamento monetario europeo ha formalizzato di riflesso i poteri, i compiti e gli obiettivi delle Bcn partecipanti all'Eurosistema – e, così, ovviamente della Banca d'Italia – dando vita ad un sistema incentrato, come noto, sulla «convergenza normativa»<sup>82</sup> e sul «principio giuridico» dell'indipendenza della Bce<sup>83</sup> limitatamente ai compiti attribuiti dal Trattato<sup>84</sup>.

La convergenza normativa è il presupposto dell'indipendenza che, a sua volta, è presupposto per poter raggiungere l'obiettivo di politica monetaria fissato nel Trattato e nello Statuto del Sebc<sup>85</sup>.

Per questa ragione, il legislatore comunitario «prosciuga» le Bcn soltanto della funzione inerente il governo della moneta e sancisce in primazia la «sacralità della moneta» consegnando alla Bce il com-

<sup>81</sup> V., F. MERUSI, *La posizione costituzionale della Banca centrale in Italia*, cit., pp. 1081 e ss.

<sup>82</sup> Art. 109 TCE e art. 14.1 del *Protocollo sullo Statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea*: «Ciascuno Stato membro assicura che, al più tardi, alla data di istituzione del SEBC, la propria legislazione nazionale sarà compatibile con il presente trattato e con lo statuto del SEBC». Per un approfondimento si rinvia a G. NAPOLETANO, *La riforma della Banca d'Italia per l'accesso alla terza fase dell'Unione economica e monetaria*, in *Banca borsa e titoli di credito*, 1, 2000, pp. 72-81; E. PAPARELLA, *Governo della moneta in Europa: la «convergenza normativa» in materia di banche centrali*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2, 2001, pp. 321-382.

<sup>83</sup> Si veda diffusamente in argomento F. AMTENBRINK-J. DE HAAN, *The European Central Bank: an independent specialized organisation of community law - a comment*, in *Common Market Law Review*, 39, 2002, pp. 69-73.

<sup>84</sup> V., art. 108, TCE: «Nell'esercizio dei poteri e nell'assolvimento dei compiti e dei doveri loro attribuiti dal presente trattato e dallo statuto del SEBC, né la BCE né una banca centrale nazionale né un membro dei rispettivi organi decisionali possono sollecitare o accettare istruzioni dalle istituzioni o dagli organi comunitari, dai governi degli Stati membri né da qualsiasi altro organismo. Le istituzioni e gli organi comunitari nonché i governi degli Stati membri si impegnano a rispettare questo principio e a non cercare di influenzare i membri degli organi decisionali della BCE o delle banche centrali nazionali nell'assolvimento dei loro compiti».

<sup>85</sup> Si veda sul tema e sugli aspetti di «divergenza» in relazione alla banca centrale svedese, in questo Volume, E. PAPARELLA, *Unione monetaria europea e indipendenza delle banche centrali. Il caso della Sveriges Riksbank*.

pito di perseguire la «stabilità dei prezzi»<sup>86</sup>. La stabilità dei prezzi diventa l'obiettivo centrale della politica monetaria delle Bcn e, contemporaneamente, viene emarginato sia il ruolo della politica monetaria come strumento di politica economica<sup>87</sup> sia la funzione che originariamente le banche centrali hanno assolto, ovvero il perseguimento della stabilità finanziaria e la prevenzione dei rischi sistemici<sup>88</sup>.

Avviene così una «rivoluzione copernicana» nel rapporto tra Stato (o metastato, dato il contesto) e banca centrale. Se in passato la funzione dei Parlamenti e dei Governi era quella di dirigere gli istituti di emissione e, nel momento in cui particolari circostanze lo richiedevano, di obbligarli a «superare i rapporti prestabiliti con le riserve auree, o anche (...) sospendere la convertibilità dei biglietti»<sup>89</sup>; oggi, invece, la moneta è di fatto posta in un proprio ordinamento, al di sopra dei Governi e dei Parlamenti degli Stati membri dell'Unione monetaria, e la stabilità dei prezzi è la «stella polare» dell'azione della Bce e del Sebc in un contesto istituzionale di autonomia e indipendenza dal potere sia pubblico che privato, almeno in relazione alla sfera delle decisioni tecnico-economiche e giuridiche.

Si sono ricreate così condizioni simili a quelle esistenti in vi-

<sup>86</sup> V., Art. 105.1 TCE.

<sup>87</sup> *Contra* V., F. AMTENBRINK-J. DE HAAN, *The European Central Bank*, cit., p. 65: «Monetary policy is, in our view, just one form of economic policy, albeit an important one. Ultimately, it should be treated like other elements of economic policy (such as decision on tax policy, or government spending, or regulation) (...)».

<sup>88</sup> D'altronde, non pare riconducibile a casualità il fatto che la Federal Reserve nasca all'indomani della crisi finanziaria del 1907, così come d'altro canto che la Banca d'Italia nasca a seguito della crisi della Banca Romana. V., A. FAZIO, *La Banca d'Italia, in Il centenario della Banca d'Italia*, Milano, 1994, pp. 44-45: «La Banca d'Italia nasce con la legge n. 449 del 10 agosto 1893, dalla fusione della Banca Nazionale con le due banche di emissione della Toscana, e assume l'onere della liquidazione della Banca Romana. Rimaneva la facoltà di emettere biglietti al Banco di Napoli e al Banco di Sicilia. Si stabilì che i vertici degli istituti di emissione fossero eletti dai rispettivi organi di amministrazione e che il Governo si limitasse ad approvare le nomine; si sancì l'incompatibilità con i mandati parlamentari».

<sup>89</sup> A. FAZIO, *La Banca d'Italia*, cit., p. 43. Si osservi in proposito che quasi tutte le prime banche centrali storicamente nacquero per garantire un finanziamento a costi ridotti ai governi dell'epoca.

genza del regime monetario di *gold standard*<sup>90</sup>. Si è passati nuovamente dalla «moneta manovrata» alla moneta unica in cui si stabiliscono però precise norme di comportamento per le istituzioni di natura politica, quali il Parlamento e il Governo, e le Autorità monetarie in generale<sup>91</sup>.

In questo quadro, al graduale esaurirsi della discrezionalità che il regime di *gold standard* garantiva alle Autorità monetarie si affianca corrispondentemente un intensificarsi della legislazione monetaria a livello nazionale, prima, e comunitario, poi.

Il modello seguito è quello in cui si lascia alla legge statale l'introduzione del rispetto dei principi direttivi ai quali l'azione degli Stati membri e della Comunità si deve ispirare, ovvero «la stabilità dei prezzi e, fatto salvo questo obiettivo, di sostenere le politiche economiche generali nella Comunità conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza»<sup>92</sup>, nel perseguimento di una politica di finanza pubblica sana e di una bilancia dei pagamenti sostenibile<sup>93</sup>.

Certo è che nel ricreare quel modello la legge impone dei fini che sono tra loro – almeno nel breve termine – economicamente incompatibili, come, ad es., la stabilità dei prezzi ed un alto livello di occupazione, in un contesto, tuttavia, in cui gli stessi fini sono lasciati alla determinazione della politica fiscale essendo la moneta neutrale<sup>94</sup>.

Il trasferimento della «sovranità monetaria» richiede a nostro av-

<sup>90</sup> Il passaggio all'euro costituisce il più significativo cambiamento nell'ordine monetario internazionale dopo la fine del sistema detto di *Bretton Woods*: cfr. V., DESARIO, *Addio lira benvenuto euro*, in *Rivista della Guardia di Finanza*, 1, 2002, pp. 227-241.

<sup>91</sup> Si rinvia per un approfondimento a S. ORTINO, *La nascita della Banca centrale nell'evoluzione dello Stato dal liberismo all'interventismo nell'economia*, in *Impresa, ambiente e pubblica amministrazione*, 1, 1975, pp. 38-44 e pp. 52-59. Sulle questioni giuridiche e politiche introdotte in Italia nel dibattito sull'adesione all'Unione monetaria europea si veda anche S. BARONCELLI, *L'introduzione dell'euro: l'occasione di un dialogo fra Governo e Parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2001, pp. 689-694.

<sup>92</sup> Art. 4.2, TCE.

<sup>93</sup> Art. 4.3, TCE.

<sup>94</sup> V., M. HERDEGEN, *Price Stability and Budgetary Restraints in the Economic and Monetary Union: The Law as Guardian of Economic Wisdom*, in *Common Market Law Review*, 35, 1998, p. 9.

viso un inquadramento diverso del problema. La «sacralità» della moneta nasce da esigenze di diverso contenuto e significato rispetto a quelle che hanno dato vita alla necessità di fondare le banche centrali.

L'architettura che riunisce Sebc e Bce sembra concepita per «vincolare» il potere politico nella propria discrezionalità di intervento sulla finanza pubblica<sup>95</sup>, sulla base dell'accettazione dei principi generali in materia economica dettati dal Trattato<sup>96</sup>. La realizzazione di un'unione monetaria, prima ancora di un'unione politica, presuppone che le banche centrali siano vincolate ad un «metodo» coerente con un modello di economia di mercato che assume come postulati la concorrenza tra gli operatori e la garanzia di un terreno equo tra creditore e debitore, «istituto della democrazia economica (...) presupposto necessario per l'esercizio della libertà economica»<sup>97</sup>.

Il tempio di questo valori è stato eretto proprio in Germania a riconoscimento del modello dove il vincolo costituzionale imponeva alla *Deutsche Bundesbank* il controllo vigile della crescita della massa monetaria secondo i parametri decisi autonomamente dalla stessa banca centrale federale indipendentemente dalle fasi del ciclo economico e dalle ragioni del ciclo elettorale<sup>98</sup>. Si ripropone così il modello riconducibile alla *Reichsbank* di *Schacht*, che sul postulato *schmitiano* del potere «neutrale» della Banca centrale rispetto all'indirizzo politico governativo-parlamentare, è autorità indipen-

<sup>95</sup> V., G. CARLI, *Riforma del bilancio dello Stato e Unione economica e monetaria*, in *Rivista bancaria*, 2, 1992, pp. 22-23: «(...) una politica monetaria così orientata presuppone l'autonomia assoluta delle autorità che la conducono e quindi presuppone che i disavanzi pubblici né direttamente né indirettamente possano essere finanziati con creazione di moneta; alle banche centrali deve essere vietato di concedere al governo anticipazioni. (...) in pochi paesi come il nostro è vero che per governare meglio, occorre governare meno».

<sup>96</sup> Questa ci sembra essere una delle letture possibili della necessità di dar vita anche ad un Patto di Stabilità, nonostante le disposizioni del Trattato in materia di politica economica.

<sup>97</sup> V., F. MERUSI, *Democrazia e autorità indipendenti*, cit., pp. 46-47.

<sup>98</sup> Cfr. A. PREDIERI, *Euro, poliarchie democratiche e mercati monetari*, cit., pp. 283 e ss.; R. BIFULCO, *Bundesbank e banche centrali dei Länder come modello del Sistema europeo delle Banche centrali*, in questo Volume.

dente avente la funzione di governo della base monetaria con lo scopo di stabilizzare i prezzi<sup>99</sup>.

Si osservi, tuttavia, che il modello *schmittiano* nasce su basi statali. Con l'istituzione della Bce l'analisi interessa necessariamente il piano metastatale e non si ha completa sovrapposizione con quel modello. L'attuale assetto istituzionale dell'Unione non contempla infatti un decisore politico suo proprio, essendo tale organismo espressione collettiva dei Governi degli Stati membri e non elettiva<sup>100</sup>.

La considerazione che il potere esecutivo assuma nel metastato forma e dimensioni diverse suggerisce che la previsione di un'autorità indipendente diventa necessaria in quanto «decisore politico, formante non democratico della democrazia fondata su un'economia di mercato poliarchica eterocorretta ed eterocompensata dal potere pubblico, né riconducibile ad elezioni, né riportabile ad una responsabilità, (...) che impone di preservare i valori base di democrazia con un apparato che fornisce decisioni non riconducibili al circuito democratico-elettorale»<sup>101</sup>.

Se è vero che nel metastato finora si è accentrato il potere normativo in organi comunitari, può apparire singolare che la prima funzione esecutiva accentrata sia attribuita non ad organi politici dell'Unione, bensì ad un'autorità indipendente dagli organi politici dell'Unione<sup>102</sup>. E tale singolarità assume ulteriore importanza per il fatto che la funzione monetaria è l'unica funzione operativa sovrana

<sup>99</sup> V., F. MERUSI, *Democrazia e autorità indipendenti*, cit., p. 46 che rinvia alla Conferenza tenuta da Schmitt nel 1930 alla Camera di commercio di Berlino con il titolo *Das Problem der innerpolitischen Neutralität des Staates* ora in *Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924-1954*, Berlin, 1958, pp. 41 e ss.

<sup>100</sup> Cfr. G. RESS, *Parlamentarismo e democrazia in Europa*, Napoli, 1999, p. 8: «(...) legittimazione democratica trasmessa solo indirettamente dai membri del Governo nel Consiglio, che sono sì responsabili di fronte ai rispettivi parlamenti nazionali, ma sul cui voto i parlamentari nazionali tuttavia hanno un'influenza solo molto limitata».

<sup>101</sup> Si V., A. PREDIERI, *Intervento al Convegno su «Le Autorità amministrative indipendenti: regolazione del mercato e garanzie costituzionali»*, testo dattiloscritto, 24 ottobre 1998, Villa Erba, Cernobbio (Como), p. 1.

<sup>102</sup> Considerando, inoltre, che come afferma O.L. SCALFARO, *Discorso del Presidente della Repubblica*, in *Il centenario della Banca d'Italia*, Milano, 1994, p. 101 «(...) ciò che attiene alla difesa della moneta è un fatto politico, in quanto interessa la *polis*, interessa la comunità».

finora accentrata a livello comunitario eccetto che per la funzione legislativa.

Si consideri, inoltre, che nella ricerca della neutralità *schmittiana* ci si imbatte nelle complesse mediazioni con i mercati finanziari, gli organismi internazionali, le istituzioni comunitarie e le istituzioni politiche nazionali<sup>103</sup>. L'autonomia e l'indipendenza esprimono così la necessità di separare il processo decisionale – relativo all'esercizio dei poteri o all'assolvimento dei compiti attribuiti dal Trattato e dallo Statuto al Sebc – da influenze esterne sia di origine nazionale che comunitaria, sia di natura pubblica che privata<sup>104</sup>. Tuttavia, tale indipendenza, non si può elevare sopra quella degli altri organi comunitari, come ad es. il Parlamento, la Commissione o la Corte di giustizia e, anzi, «il riconoscimento alla Bce di una tale indipendenza non ha la conseguenza di distaccarla completamente dalla Comunità europea e di sottrarla a qualsiasi norma di diritto comunitario»<sup>105</sup>. Per gli Stati membri e per le Bcn impartire, accettare, sollecitare istruzioni implicherebbe un'infrazione del Trattato, perseguibile ai sensi degli artt. 226 e 237<sup>106</sup>.

Non manca comunque chi ritiene che la fissazione di regole predefinite alle quali la Bce e il Sebc devono sottostare rappresenta un evidente limite alla loro supposta autonomia e configura l'organo monetario come indipendente dal potere politico ma obbligato al rispetto di una condotta fissata dalle autorità politiche attraverso il corretto utilizzo degli strumenti economici a sua disposizione<sup>107</sup>.

<sup>103</sup> Cfr. M. SARCINELLI, *La Banca centrale europea: istituzione concettualmente «evoluta» o all'inizio della sua «evoluzione»?*, in *Moneta e credito*, 178, 1992, p. 147: «(...) il concedere indipendenza al SEBC non porterà la moneta fuori dalla politica, ma piuttosto contribuirà a politicizzare l'istituzione ed ogni sua azione. (...) Storicamente non si è mai riusciti a separare la moneta dalla politica; v'è ben poca speranza di successo nel futuro. La stessa Bundesbank è ritenuta da alcuni economisti tedeschi un animale politico, niente affatto estraneo alle lotte per il potere che essa esercita perseguendo l'obiettivo della stabilità».

<sup>104</sup> Si veda ancora l'art. 108, TCE.

<sup>105</sup> V., Sentenza Corte di Giustizia del 10 luglio 2003 (C-11/00), *Commissione delle Comunità europee v. Banca centrale europea*.

<sup>106</sup> Cfr. G.L. TOSATO-R. BASSO, *Unione economica e monetaria*, cit., p. 1108.

<sup>107</sup> V., L. GIUSSO, *Riflessioni sull'autonomia delle Banche centrali*, in D. VELO (a cura di), *L'autonomia della Banca centrale*, cit., pp. 65-66. Si consi-

Accettando questa concezione di autonomia e indipendenza, la Bce sembrerebbe non poter prescindere da un certo livello di concertazione o coordinamento con le autorità politiche nazionali. In realtà, l'attuale contesto limita fortemente il condizionamento delle autorità politiche oltre che per la formulazione giuridica dei poteri della Bce e del Sebc anche per aspetti di carattere sostanziale legati al livello di credibilità riconosciuto dai mercati finanziari alla Bce e alle scelte di politica monetaria decise dal *Federal Reserve System*<sup>108</sup>.

Il pericolo, semmai, e sempre che di pericolo si possa parlare, sta nell'atteggiamento dei Governi degli Stati membri verso la lotta all'inflazione. Se tale comportamento non fosse omogeneo, la divisione dei governatori delle Bcn in seno al Sebc non potrebbe non riflettere a lungo andare le preferenze sociali dei rispettivi paesi: «la conseguenza potrebbe essere una piuttosto stabile polarizzazione nel Consiglio di gruppi di governatori, un sistematico contrasto di uno o più di questi gruppi con i membri del Direttorio nominati dai Capi di Stato e di Governo, una maggioranza consiliare meno sensibile alla stabilità del metro monetario a mano a mano che la comunità grande si allargherà a paesi che ne costituiranno la periferia meno sviluppata»<sup>109</sup>.

Tuttavia, un simile scenario pare estremamente improbabile,

deri, inoltre, che sfuggono all'autonoma determinazione della Bce l'articolazione delle finalità ultime della politica monetaria (previste direttamente dal Trattato), l'ambito delle competenze attribuite e eventuali linee guida per la politica di cambio che il Consiglio abbia ritenuto di formulare ovvero l'adesione a sistemi di cambio. Inoltre nei casi in cui la Bce ritenga opportuno il ricorso a strumenti di controllo monetario ulteriori rispetto a quelli previsti dal Trattato o nello Statuto è richiesto l'intervento del Consiglio, se tali strumenti comportano obblighi per soggetti terzi (artt. 19 e 20 Statuto Sebc): cfr. G.L. TOSATO-R. BASSO, *Unione economica e monetaria*, cit., p. 1108. Sugli strumenti e sulle procedure di politica monetaria dell'Eurosistema si veda BCE, *Indirizzo della Banca centrale europea*, BCE/2002/2, 7 marzo 2002.

<sup>108</sup> Per uno studio comparativo tra Bce, Sebc e Federal Reserve System si rinvia a S. BARONCELLI, *Bilanciamento dei poteri e federalismo nell'assetto della Federal Reserve*, in questo Volume.

<sup>109</sup> V., M. SARCINELLI, *La Banca centrale europea*, cit., p. 147. Cfr. anche G.L. TOSATO-R. BASSO, *Unione economica e monetaria*, cit., p. 1108: in caso di gravi shock economici le istituzioni politiche nazionali non possono intervenire nella gestione monetaria e nemmeno la Bce, nella sua autonomia, potrebbe sollecitare istruzioni formali di quest'ultime.

quanto meno lo Statuto del Sebc prevede misure e strumenti adeguati a prevenire eventi simili. L'organizzazione del Sebc, le modalità con le quali gli organi del Sebc assumono le decisioni di propria competenza, e la previsione di una tutela giurisdizionale nei confronti dell'operato dei governatori delle Bcn partecipanti al Consiglio direttivo, sono tutte misure che garantiscono la risoluzione di potenziali conflitti tra organi del Sebc<sup>110</sup>, limitando così l'influenza e il peso che hanno le Bcn nel Consiglio direttivo del Sebc<sup>111</sup>.

Un peso rivelatore dell'importanza del ruolo istituzionale assunto da ciascuna Bcn a livello nazionale, che dà una misura indiretta del grado di autonomia ed indipendenza di ciascuna Bcn e, viceversa, del grado di *democratic accountability* di ciascuna e, in ultima analisi, del Sebc e della Bce<sup>112</sup>.

<sup>110</sup> V., art. 9.2. Statuto Sebc: «La funzione della BCE è quella di assicurare che i compiti attribuiti al SEBC ai sensi dell'articolo 105, paragrafi 2, 3 e 5, del trattato siano assolti o mediante le attività proprie secondo quanto disposto dal presente statuto, o attraverso le banche centrali nazionali ai sensi degli articoli 12.1 e 14»; art. 12.1 Statuto Sebc: «Il comitato esecutivo attua la politica monetaria secondo le decisioni e gli indirizzi stabiliti dal consiglio direttivo, impartendo le necessarie istruzioni alle banche centrali nazionali» (...) «Per quanto possibile ed opportuno, fatto salvo il disposto del presente articolo, la BCE si avvale delle banche centrali nazionali per eseguire operazioni che rientrano nei compiti del SEBC»; art. 14.3 Statuto Sebc: «Un governatore può essere sollevato dall'incarico solo se non soddisfa più alle condizioni richieste per l'espletamento delle sue funzioni o si è reso colpevole di gravi mancanze. Una decisione in questo senso può essere portata dinanzi alla Corte di giustizia dal governatore interessato o dal consiglio direttivo, per violazione del trattato o di qualsiasi regola di diritto relativa all'applicazione del medesimo. Tali ricorsi devono essere proposti nel termine di due mesi, secondo i casi, dalla pubblicazione della decisione, dalla sua notificazione al ricorrente ovvero, in mancanza, dal giorno in cui il ricorrente ne ha avuto conoscenza».

<sup>111</sup> Le decisioni sono assunte dal Consiglio direttivo a maggioranza qualora sussista il quorum dei 2/3. Tuttavia, qualora il quorum non sia raggiunto, il Consiglio direttivo nuovamente convocato delibera a maggioranza dei presenti (art. 10 Sebc). Sono previste inoltre votazioni in cui i governatori contano in proporzione al capitale sociale versato nella Bce.

<sup>112</sup> Si veda per un approfondimento F. AMTENBRINK, *The Democratic Accountability of Central Banks: A Comparative Study*, Oxford, 1999. Si veda anche in questo Volume H. SIMONETTI, *La Banca d'Inghilterra tra sovranità nazionale e moneta unica europea*. Ad es., in relazione alla Bank of England, che, come noto, non è parte dell'Eurosistema, né il *Bank of England Act* del

5. *Dal c.d. divorzio della Banca d'Italia dal Tesoro al Sistema europeo di banche centrali*

Nel quadro appena delineato diventa rilevante l'esame storico del grado di autonomia e d'indipendenza della Banca d'Italia rispetto al Tesoro.

Nell'evoluzione storica della Banca d'Italia si è passati da un assetto istituzionale «orientato al Tesoro» ad uno «orientato alla banca centrale». In questo processo evolutivo si possono individuare schematicamente sei periodi significativi, scanditi dalle riforme della posizione della Banca d'Italia nei confronti del Tesoro, rispetto alle modalità del suo finanziamento<sup>113</sup>:

- 1) la fase dell'«accondiscendenza monetaria» (dalla fine della politica di stabilizzazione dei corsi fino all'introduzione dei controlli amministrativi sul credito);
- 2) la fase del processo di c.d. divorzio della Banca d'Italia dal Tesoro (1981 in poi);
- 3) la fase dell'autonomia apparente, caratterizzata da un graduale ritorno agli strumenti indiretti di politica monetaria;
- 4) la fase del riconoscimento normativo dell'indipendenza e au-

1946 né il recente *Bank of England Act 1998* hanno espressamente previsto una disposizione che esplicitamente riconosca l'indipendenza dal potere esecutivo ed in particolare dal Tesoro: «*The Treasury may from time to time give such directions to the Bank as, after consulting with the Governor of the Bank, they think necessary in the public interest*». Inoltre, il *Bank of England Act* prevede che, in circostanze economiche eccezionali, del Governo abbia il potere di limitare l'indipendenza operativa della banca centrale, seppure limitatamente a un periodo di tempo e con l'approvazione del Parlamento. Pur tuttavia la Banca centrale britannica ha sempre goduto di una certa discrezionalità di azione. Viceversa, la *Deutsche Bundesbank*, pur vedendo riconosciuta dall'ordinamento la sua indipendenza rispetto al Governo federale (in particolare il § 12.2 del *BbankG* afferma «*Without prejudice to the performance of its functions, the Deutsche Bundesbank shall be required to support the general economic policy of the Federal government. In exercising the powers conferred upon it by this Act, it shall be independent of instructions from the government*») ha subito pressioni sulle scelte di politica monetaria, come ad esempio in occasione della riunificazione tedesca quando il Governo ha deciso la conversione paritaria del marco tedesco dell'Ovest con quello dell'Est.

<sup>113</sup> Si fa riferimento allo schema elaborato in D. MASCIANDARO, *Assetto istituzionale della Banca d'Italia e costituzione monetaria*, in *Biblioteca della libertà*, 99, 1987, p. 110.

tonomia della Banca d'Italia dal Tesoro (Trattato di Maastricht, 1992-1998);

5) la fase di transizione finale verso l'Unione monetaria europea (1999-2002);

6) la fase dell'appartenenza al Sebco.

Il rapporto tra banca centrale e Governo è, come noto, un rapporto di *trade-off*. Ciò concretamente significa che più le politiche fiscali adottate dal Governo sono virtuose, più le politiche monetarie adottate dalla banca centrale sono finalizzabili ad obiettivi di natura monetaria, vale a dire, al perseguimento di interessi pubblici come quello della difesa della moneta o della difesa del risparmio, ecc.

Ciò è avvenuto raramente e, storicamente, sono stati numerosi i casi in cui la banca centrale predominava sul Parlamento o sul Governo o viceversa.

La Banca d'Italia ha storicamente svolto funzioni che di fatto l'hanno resa contitolare della direzione della politica economica del Paese<sup>114</sup>. In effetti, ragioni storico-politiche hanno fatto sì che alla

<sup>114</sup> Cfr. S. ORTINO, *Banca d'Italia* in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, cit.: «Per varie ragioni (maggiore esperienza e conoscenza tecnica e di dati, unione e rappresentanza di organi, indipendenza soggettiva e finanziaria della BI, da una parte; debolezza istituzionale del Ministro del tesoro e del Cicer come riflesso della congenita instabilità governativa italiana, dipendenza finanziaria e di uffici dell'UIC dalla BI, dall'altra), è accaduto che la posizione che avrebbero dovuto esercitare rispettivamente il ministro del tesoro, il Cicer e l'UIC sono state in buona parte sussunte dalla BI, che di fatto ha finito per svolgere tutte e cinque le tipiche funzioni di una banca centrale, non soltanto come ente strumentale, ma anche come e vero proprio centro di decisioni primarie. E ciò nonostante che dalla legislazione non risulti una chiara posizione di autonomia della banca che possa giustificare il ruolo di fatto svolto. E questo a riprova che neppure una legislazione frammentaria e ambivalente, a volte oscura e contraddittoria, può impedire la costituzione di un centro unitario di direzione della politica monetaria come le esigenze di una moderna economia impongono in modo impenscindibile. Testimonia la posizione della BI nel nostro ordinamento la risonanza che ha, negli ambienti politici ed economici, la relazione annuale del governatore della BI all'assemblea dei partecipanti. Sebbene formalmente sia un atto che accompagna il bilancio annuale dell'istituto di emissione e sebbene i suoi destinatari siano rimasti i rappresentanti degli istituti di credito che in base allo statuto partecipano al capitale della banca, la relazione ha finito per assumere la rilevanza di un documento economico di natura altamente politica. Ad essa soggetti pubblici e privati si richiame-

Banca d'Italia fosse riconosciuta «una posizione paritaria con altri organi costituzionali» nel concorrere alla determinazione dell'equilibrio macroeconomico<sup>115</sup>.

Così, il ruolo che ha svolto la banca centrale nazionale e i poteri che di fatto ha esercitato nell'espletamento delle funzioni affidategli dalla legge hanno indotto parte della dottrina ad inserirla tra gli organi a rilevanza costituzionale in considerazione anche della natura degli interessi perseguiti previsti espressamente dalla Costituzione<sup>116</sup>.

Come noto, nel progetto di riforma della seconda parte della Costituzione elaborato dalla c.d. Commissione bicamerale D'Alema si prevedeva all'art. 110 la costituzionalizzazione dell'autonomia e dell'indipendenza della Banca d'Italia nello svolgimento delle sue funzioni «in materia monetaria e di vigilanza sul sistema creditizio»<sup>117</sup>.

ranno ripetutamente nel corso dell'anno per ispirare la loro attività». V., anche G. SPADOLINI, *La Banca d'Italia: autobiografia della Nazione*, in *Il centenario della Banca d'Italia*, Milano, 1994, p. 75: «(...) in un ordinamento come il nostro, avanzato dal punto di vista industriale, ma con tanti squilibri e contrasti all'interno, la Banca d'Italia ha rappresentato una cerniera fra economia reale e sistema di governo per quanto riguarda la dimensione interna, e una cerniera fra l'economia nazionale e la realtà internazionale, nell'ambito delle relazioni con l'estero».

<sup>115</sup> Cfr. F. MERUSI, *Per uno studio sui poteri della Banca centrale nel governo della moneta*, cit.

<sup>116</sup> «In questo senso, colgono un importante aspetto della realtà istituzionale, poiché non può dubitarsi che la Banca d'Italia, titolare di fondamentali poteri in materia economica, rientri nella ristretta cerchia di enti cui è affidata la cura di funzioni e l'assolvimento di compiti di rilievo costituzionale»: V., P. DE VECCHIS, *Banca d'Italia*, cit., p. 160, nota (42).

<sup>117</sup> Anche se la Commissione bicamerale non ha avuto esito, ci pare di rilevanza segnalare che il relatore Boato aveva inizialmente predisposto un testo più ampio rispetto a quello approvato, in quanto in esso veniva previsto il rinvio alla legge bicamerale per la garanzia dell'autonomia dell'istituto e per le modalità di nomina e di durata in carica del Governatore (p. 2021). Su quest'ultimo punto, in Commissione è emersa la necessità di valutare gli eventuali profili di incompatibilità tra il principio dell'autonomia della banca centrale, basata sulla fonte statutaria, e la previsione di un fondamento legislativo delle funzioni riconosciute all'Istituto: in giugno il relatore ha pertanto ritirato la sua proposta, avendo la Commissione deciso di rinviare ad una successiva fase dei lavori la definizione della «costituzionalizzazione» della Banca d'Italia (p. 2022): per un approfondimento si rinvia a P.F. LOTITO, *La Banca d'Italia (art. 110)*, in V. ATRIPALDI-R. BIFULCO (a cura di), *La Commissione parlamentare*

L'introduzione di una disciplina costituzionale dell'autonomia e dell'indipendenza della Banca d'Italia consentirebbe di confermare definitivamente i principi comunitari estendendoli anche alla vigilanza bancaria<sup>118</sup>.

La difficoltà sta nel delineare un quadro giuridico funzionale a delimitare il confine delle competenze tra istituzioni politiche e autorità monetarie e di vigilanza.

Con il Trattato di Maastricht si sono messi al riparo dalla mutevolezza del quadro politico nazionale quei principi e quei valori che devono ispirare l'azione delle banche centrali nell'esercizio dei propri poteri di sovranità monetaria. Le dinamiche conflittuali che possono intercorrere tra le istituzioni politiche e la banca centrale evidenziano l'esigenza di una tale previsione, in un esercizio di stabilità di tipo costituzionale in cui «il meccanismo decisionale deve riflettere piuttosto valutazioni professionali appropriate e oggettive sul corso migliore da seguire per il paese nel suo complesso, non solo per l'oggi e per il domani, ma anche per gli anni o i decenni a venire»<sup>119</sup>.

Tuttavia, solo in anni recenti, la Banca d'Italia si è vista gradualmente formalizzare i poteri sui principali strumenti di politica monetaria, come la manovra della riserva obbligatoria e del tasso di sconto, e gli interventi sul mercato dei cambi, per conto dell'Esecutivo, sino alla proibizione del finanziamento diretto del Tesoro.

Tali interventi giuridici hanno costituito i presupposti per l'adesione della Banca d'Italia al Sebc e, probabilmente, questa è la ragione per cui la riforma dell'ordinamento monetario è stata approvata senza particolari resistenze da parte del Parlamento.

Tuttavia, anche se l'ordinamento monetario vigente costituisce una solida protezione alle volontà di erosione dei confini tra potere monetario e potere politico, non mancano ancora tentativi in cui il potere politico verifica la possibilità di avvantaggiarsi dal fare approvare misure che hanno effetto diretto sul bilancio dello Stato<sup>120</sup>.

*per le riforme costituzionali della XIII Legislatura - Cronaca dei lavori e analisi dei risultati*, Torino, 1998, p. 656 e ss.

<sup>118</sup> Cfr. per le conseguenze derivanti dalla costituzionalizzazione della disciplina P.F. LOTITO, *Banca d'Italia*, cit., p. 139.

<sup>119</sup> V., P.A. VOLCKER, *L'indipendenza delle banche centrali: valori e limiti*, cit., p. 19.

<sup>120</sup> Si veda il Parere della Bce del 13 dicembre 2002 su richiesta del Mini-

## 6. La Banca d'Italia nell'ordinamento monetario europeo

Con la definizione del processo di unificazione monetaria europea, la Banca d'Italia ha visto formalizzata la sua indipendenza dall'Esecutivo.

Tuttavia, secondo parte della dottrina, la Banca d'Italia già precedentemente all'adesione dell'Italia all'Unione monetaria europea godeva di condizioni di maggiore indipendenza rispetto a quella delle banche centrali di altri Paesi<sup>121</sup>.

In particolare, l'indeterminatezza della durata della carica di Governatore della Banca d'Italia, al di là delle modalità della sua nomina, è un fattore di particolare rilievo se solo lo si paragoni a quanto avviene negli altri paesi occidentali e anche a livello di Bce<sup>122</sup>.

La specificità del nostro sistema di governo della banca centrale sta proprio nella sua monocraticità<sup>123</sup> e nell'organizzazione interna della Banca d'Italia. Il Governo designa il Governatore ma non può revocarlo<sup>124</sup>. La durata in carica del Governatore non è legata ad

stro dell'Economia e delle Finanze italiano relativo ad una proposta di norma della legge finanziaria per il 2003 concernente «banconote e monete» (CON/2002/31) e il Parere della Bce del 6 dicembre 2002 su richiesta del Ministro dell'Economia e delle Finanze italiano relativo ad una proposta di norma della legge finanziaria per il 2003 concernente il concambio di titoli *ex lege* 483/93 (CON/2002/30). Sul c.d. «emendamento Tabacci» si veda, per un approfondimento, O. ROSELLI, *Profili costituzionali*, cit., § 5.1, *Cessione di sovranità, sistemi politici nazionali ed unione monetaria europea*.

<sup>121</sup> Si esamini la tradizione di autonomia nelle decisioni, anche nei confronti del Governo, consolidate nel periodo fascista, e la convinzione di Stringher, Beneduce, Menichella, Giordani, uomini di Francesco Saverio Nitti, di esercitare il potere nell'interesse non personale, ma della collettività, riservando all'Istituto centrale, in condizioni di autonomia, tutte le attribuzioni necessarie: cfr. G. GUARINO, *Il ruolo della Banca d'Italia*, in D. MASCIANDARO e S. RISTUCCIA (a cura di), *L'autonomia delle banche centrali*, Milano, 1988, p. 265.

<sup>122</sup> Considerato, inoltre, che nell'ordinamento nazionale sono rare le istituzioni che sono sganciate dal ciclo politico-elettorale.

<sup>123</sup> Ancora oggi nonostante l'introduzione del Direttorio voluta dal Governatore Carli, prevale la monocraticità del vertice così come voluto per legge sin dal 1910.

<sup>124</sup> Formalmente la stessa designazione governativa di nomina deve essere seguita dalla conforme deliberazione del Consiglio superiore della Banca d'Italia; il Consiglio superiore è composto di membri scelti in sede periferica con modalità che escludono qualsiasi influenza del Governo.

un limite di età ed il suo ritiro è frutto di una decisione discrezionale, personale o nei casi in cui il Governatore sia perseguibile di reato.

Tale norma va oltre le norme comunitarie poste a presidio dell'autonomia dell'indipendenza del Sebc, che, come noto, prevedono una durata in carica di almeno cinque anni per i Governatori delle Bcn<sup>125</sup>. E, in effetti, l'indeterminatezza della durata della carica non può essere spiegata semplicemente come requisito per l'esercizio in condizioni di indipendenza del potere monetario. Nel precedente assetto istituzionale, si trattava di tutelare la Banca d'Italia nella cura di interessi di rilievo costituzionale che esulavano dall'equilibrio monetario. Infatti, nella banca centrale si verificava «(...) il più importante raccordo tra politica ed economie, dove le ragioni economiche espresse in procedure monetarie e di regolazione del credito e del risparmio» si convertivano «in norme limite del potere politico, il quale non può espandere la sua autorità fino al punto da deteriorare l'equilibrio fondamentale di cui verso l'interno e verso l'esterno la banca centrale rimane custode»<sup>126</sup>.

Fino a quando la Banca d'Italia è stata istituito di emissione sovrano si è, dunque, dovuta confrontare nel tempo con esigenze più ampie di quelle riferibili esclusivamente ad obiettivi di politica mo-

<sup>125</sup> Tanto che è stato presentato un disegno di legge per modificare il privilegio della nomina «a vita» del Governatore della Banca d'Italia da parte del sen. Marino (V., A.S. 551, *Modifiche all'articolo 19 dello Statuto della Banca d'Italia, di cui al regio decreto 11 giugno 1936, n. 1067*).

<sup>126</sup> V., P. DE VECCHIS, *Banca d'Italia*, cit., p. 160. Si veda, inoltre, G. VACIAGO, *Implicazioni politico-economiche dell'euro*, in *Il diritto dell'economia*, 1, 1999, p. 13: «Come cittadini italiani (...) dovremmo essere «grati» al Trattato di Maastricht perché ha eliminato molti dei vizi del nostro Paese, impedendoci di manipolare continuamente lo stock di moneta, il bilancio pubblico, il tasso di cambio, alla ricerca di benefici illusori. La tentazione a fare uso di questi strumenti è in qualche modo connessa con la breve durata dei Governi e delle legislature nel nostro Paese». E in nota (9), p. 13, Vaciago continua: «Facendo riferimento al caso italiano si può notare come una svalutazione della moneta, un aumento del debito pubblico o della liquidità consentano di ottenere effetti benefici immediati a basso costo attraverso i quali i responsabili della politica economica riescono a «catturare» popolarità finché dura il loro Governo. Poco importa se poi tali benefici svaniscono in breve tempo, in quanto l'alternanza e l'instabilità politica garantiscono che siano poi i Governi successivi ad ereditare gli effetti negativi dei precedenti e a dovervi fare fronte».

netaria. Inoltre, questi obiettivi si sono rivelati mutevoli in coincidenza con le esigenze della politica e per effetto dei condizionamenti economici. Il loro effetto combinato si è prodotto, con minore e maggiore intensità e in dipendenza di vari fattori monetari (regime monetario, debito pubblico, etc.), sul valore esterno della moneta. La difesa di tale valore, di competenza governativa, è stato uno dei compiti di cui la Banca d'Italia si è fatta carico. Con il completamento del processo di trasferimento della sovranità monetaria, come noto, la Banca d'Italia si è liberata del fardello derivante dalla responsabilità di dover sostenere politiche monetarie suppletive della politica economica<sup>127</sup> e della stabilità politica<sup>128</sup>.

Un tale tipo di presenza della Banca d'Italia nel sistema economico è stato particolarmente incisivo anche per la compresenza di funzioni economiche e di funzioni di vigilanza del sistema bancario e anche finanziario.

L'intervento sul sistema bancario si è esteso di fatto oltre i compiti della supervisione, e il governo del credito è stato uno degli strumenti più efficaci di politica monetaria e di politica fiscale-industriale.

Nella fase storica precedente al divorzio della Banca d'Italia dal Tesoro, il ruolo della Banca d'Italia nei confronti del Governo poteva essere paragonato alla funzione dell'anestesista nei confronti del chirurgo. L'anestesista dispone di un'effettiva autonomia, esercitata con esclusiva responsabilità; è tuttavia un'autonomia servente, finalizzata ad una funzione prioritaria, svolta da altri, cioè dal chirurgo. Spetta all'anestesista scegliere modi e quantità dell'anestetico

<sup>127</sup> V., A. PREDIERI, *Euro, poliarchie democratiche e mercati monetari*, cit., p. 304: «La perdita di sovranità da parte delle autorità nazionali sulla politica monetaria comporta l'eliminazione della possibilità di aggiustare gli esiti che si verificano sul mercato del lavoro del proprio paese, con misure sui tassi di cambio e sui tassi di interesse. Scompaiono le svalutazioni competitive (...) per «esportare» sui propri partner commerciali i problemi del proprio mercato del lavoro. Scompare il governo della liquidità, come indirizzo monetario, che vuol dire fissazione dei cambi. (...) Scompare la difesa del singolo stato. Scompare il diritto all'inflazione giustificato dalle politiche di sviluppo, che resta la principale manifestazione della residua sovranità monetaria degli Stati».

<sup>128</sup> Per una sintetica ma esaustiva storia dell'evoluzione della politica monetaria in Italia collegata cronologicamente agli eventi politici si veda A. DE CHIARA-L. SARNO, *Dalla Banca d'Italia alla Banca centrale europea*, cit., pp. 75-113.

secondo la natura dell'intervento e le condizioni del paziente; spetta all'anestesista avvertire tempestivamente il chirurgo sui limiti obiettivi, anche di tempo, dell'attività anestetizzante. Ma sino a che i limiti non vengono in questione, è compito dell'anestesista seguire il chirurgo, e persino assecondarlo se le circostanze non consentano altra alternativa che un intervento a rischio<sup>129</sup>.

Con la «depoliticizzazione» e denazionalizzazione della moneta, il ruolo della Banca d'Italia – in quanto parte del Sebc – nei confronti del Governo è paragonabile alla funzione di un orologiaio con il compito di porre mano ad un meccanismo soggetto a «strature».

Allo stesso tempo la Banca d'Italia – così come le altre Bcn – ha il compito di vigilare sul corretto funzionamento delle lancette dell'orologio, ovvero, di usare le proprie competenze tecniche per sorvegliare sulla compatibilità delle politiche fiscali elaborate dal Governo con i criteri di finanza pubblica stabiliti nel Trattato e nel Patto di stabilità.

La *moral suasion* sinora adottata nei confronti del sistema politico e del sistema economico diventa uno strumento di maggiore efficacia rispetto alla funzione persuasiva delle *Considerazioni finali*<sup>130</sup>.

A livello interno, l'esigenza di pervenire ad una sua completa sottrazione alle ingerenze delle autorità politiche nazionali relativamente al governo della moneta non si riflette sullo svolgimento delle altre funzioni che l'ordinamento affida alla Banca d'Italia. In particolare, per quanto riguarda la funzione di vigilanza creditizia, la Banca d'Italia conserva un legame significativo con il Governo.

In effetti, l'attuale disciplina bancaria, non ha modificato la struttura di vertice del controllo sul credito, affidando, come noto, al Ccir l'alta vigilanza in materia di credito e tutela del risparmio<sup>131</sup> e alla Banca d'Italia la «bassa vigilanza», ovvero la formulazione al Ccir di proposte per le delibere affidategli in materia di disciplina e vigilanza bancaria, l'emanazione di regolamenti, la possibilità di impartire istruzioni, l'adozione di provvedimenti di carat-

<sup>129</sup> V., G. GUARINO, *Il ruolo della Banca d'Italia*, cit., p. 270.

<sup>130</sup> Si veda per un approfondimento L. GAI, *Le considerazioni finali come strumento di moral suasion*, Torino, 1995, pp. 41-44.

<sup>131</sup> V., art. 2.1., d.lgs. n. 385/93. Come noto, il DLcps n. 691 del 1947 aveva affidato a tale organo anche un potere di alta vigilanza in materia monetaria e valutaria, oggi escluse.

tere particolare, l'esercizio di poteri autorizzativi, informativi ed ispettivi<sup>132</sup>.

La legge ha affidato alla Banca d'Italia la potestà in materia di vigilanza prudenziale<sup>133</sup> delle banche e, fatta eccezione per le competenze attribuite alla Consob, anche quella relativa agli intermediari finanziari non bancari; oltre, come abbiamo visto, a una serie di altri poteri di controllo e di vigilanza in materia di emissione di valori mobiliari<sup>134</sup> e sugli strumenti di pagamento<sup>135</sup>.

Come noto, il legislatore comunitario ha attribuito al Sebc esclusivamente una funzione ausiliare alle autorità comunitarie e nazionali per la generale politica di vigilanza, per la cooperazione e per lo scambio di informazioni tra la Bce e le autorità nazionali e funzioni consultive sull'innovazione normativa<sup>136</sup>. Tuttavia, il Trattato ha previsto per la Bce anche la possibilità di svolgere compiti specifici in merito alle politiche che riguardano la vigilanza pruden-

<sup>132</sup> V., art. 4, d.lgs. 385/93.

<sup>133</sup> Tale espressione delinea un *modus operandi* basato prevalentemente su un controllo regolamentare degli equilibri tecnici delle banche e sulla sussistenza negli esponenti aziendali dei requisiti di onorabilità e professionalità, opzione che risulta recepita dalla seconda Direttiva di coordinamento bancario n. 89/646. Si differenzia dalla c.d. vigilanza strutturale che invece è prevalentemente orientata verso interventi sulla struttura del sistema creditizio.

<sup>134</sup> V., art. 129, d.lgs. n. 385/93.

<sup>135</sup> V., art. 146, d.lgs. n. 385/93. Sulla vigilanza delle banche centrali sui sistemi di pagamento nell'Eurosistema si veda per un approfondimento F. MERUSI, *Verso lo Stato Europa: il ruolo del sistema di pagamento nell'Eurosistema*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2, 2001, 219-238.

<sup>136</sup> V., art. 105.5, TCE: «Il SEBC contribuisce ad una buona conduzione delle politiche perseguite dalle competenti autorità per quanto riguarda la vigilanza prudenziale degli enti creditizi e la stabilità del sistema finanziario»; art. 3.3 Statuto Sebc: «(...) il SEBC contribuisce ad una buona conduzione delle politiche perseguite dalle competenti autorità per quanto riguarda la vigilanza prudenziale degli enti creditizi e la stabilità del sistema finanziario»; art. 25 Statuto Sebc: «La BCE può fornire pareri e essere consultata dal Consiglio, dalla Commissione e dalle autorità competenti degli Stati membri sul campo d'applicazione e sull'attuazione della legislazione comunitaria relativa alla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e concernente la stabilità del sistema finanziario. (...) la BCE può svolgere compiti specifici in merito alle politiche che riguardano la vigilanza prudenziale degli enti creditizi e delle altre istituzioni finanziarie, eccettuate le imprese di assicurazione».

ziale delle banche e delle altre istituzioni finanziarie, escluse le imprese di assicurazione<sup>137</sup>.

A tal fine, però, il legislatore ha individuato una procedura piuttosto laboriosa che richiede una proposta preventiva del Consiglio che deve deliberare all'unanimità, su proposta della Commissione e previa consultazione della Bce, nonché previo parere conforme del Parlamento.

Inoltre, l'ipotesi di accentrare a livello europeo la politica di vigilanza è stata temporaneamente accantonata a causa delle eccessive divergenze esistenti tra i diversi ordinamenti nazionali e per l'opposizione degli Stati membri a rinunciare alla manovra di strumenti importanti per il raggiungimento degli obiettivi di politica economica<sup>138</sup>.

L'attuale assetto degli organi di vigilanza del settore creditizio non sarebbe comunque adeguato sia per l'anacronismo del rapporto tra Cicr e Banca d'Italia, che sottende ad un modello di governo del credito diverso da quello disegnato dalle direttive comunitarie in materia bancaria, sia per l'anomalia che si è creata nel far dipendere l'autorità di vigilanza nazionale da un organo governativo soltanto per quelle funzioni che non sono di competenza comunitaria<sup>139</sup>.

<sup>137</sup> V., art. 105.6, TCE.

<sup>138</sup> Cfr. P.A. CUCURACHI, *I profili organizzativi dei sistemi di vigilanza bancaria*, Milano, 1997, p. 46. Tuttavia, già si sono attivate forme di cooperazione in materia di vigilanza come quella prevista dall'art. 28 Dir. 2000/12/CE del 20 marzo 2000 *Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'accesso all'attività degli enti creditizi ed al suo esercizio*: «Per vigilare sull'attività degli enti creditizi che operano, segnatamente attraverso succursali, in uno o più Stati membri diversi da quello della loro sede sociale, le autorità competenti degli Stati membri interessati collaborano strettamente. Esse si comunicano tutte le informazioni concernenti la direzione, la gestione e la proprietà di tali enti creditizi che possano facilitarne la vigilanza ed agevolare l'esame delle condizioni per la relativa autorizzazione, nonché tutte le informazioni atte a facilitare il controllo di tali enti, in particolare in materia di liquidità, di solvibilità, di garanzia dei depositi, di limitazione dei grandi fidi, di organizzazione amministrativa e contabile e di controllo interno». Si veda anche A. ENRIA-J. VESALA, *Esternalità nella vigilanza finanziaria: il caso europeo*, in *Banca impresa società*, 1, 2002, pp. 21-53.

<sup>139</sup> Cfr. V. MEZZACAPO, *L'indipendenza della Banca d'Italia*, in F. BASSI-F. MERUSI (a cura di),  *Mercati e amministrazioni indipendenti*, Milano, 1993, p. 65; F. MERUSI, *Governo della moneta e indipendenza della banca centrale*, in G. DELLA CANANEA-G. NAPOLITANO (a cura di), *Per una nuova costituzione economica*, Bologna, 1998, p. 5.

Le modificazioni del quadro istituzionale che seguono al trasferimento della sovranità monetaria pongono l'esigenza di un intervento sulla materia. L'obiettivo deve essere quello di delimitare poteri, funzioni, compiti e obiettivi di ciascun organo risolvendo le questioni interpretative legate alla possibile configurazione di un rapporto di gerarchia tra Cicer e Banca d'Italia<sup>140</sup> o alla «discrasia» tra le funzioni tecniche che competerebbero al Cicer e l'oggettiva impossibilità per lo stesso comitato interministeriale di darvi corso in maniera autonoma. E ciò a causa della preponderante influenza che la Banca d'Italia esercita nel settore finanziario e considerando che il Cicer, per svolgere la sua attività, si avvale della struttura della Banca d'Italia<sup>141</sup>. Quest'ultima previsione normativa, dato che numerosi provvedimenti della Banca d'Italia sono «doppiati» da preventivi provvedimenti del Cicer, porta a ritenere che tali atti abbiano un'apparente funzione normativa nei confronti dell'attività di vigilanza della Banca d'Italia ma siano solo necessari a legittimare «politicalmente» i provvedimenti normativi dell'organo di vigilanza<sup>142</sup>. L'introduzione di un modello di separazione delle competenze («normazione»-esecuzione) tra Cicer e Banca d'Italia potrebbe essere una delle soluzioni adottabili anche in considerazione dell'attuale assetto istituzionale. L'obiettivo dovrebbe essere quello di attivare soluzioni giuridiche e istituzionali che consentano, da un lato, l'esercizio di un controllo politico, dall'altro, la terzietà rispetto a tale potere, sottoponendo gli atti della Banca d'Italia derivanti dall'esercizio dell'attività di vigilanza all'esclusivo sindacato giurisdizionale del giudice amministrativo. Il modello sarebbe quello delle autorità indipendenti, con le opportune modifiche derivanti dalle specificità del settore oggetto di regolamentazione<sup>143</sup>.

<sup>140</sup> Cfr. R. COSTI, *L'ordinamento bancario*, Bologna, 1994, pp. 98-99.

<sup>141</sup> V., art. 2.4, d.lgs. n. 385/93.

<sup>142</sup> Cfr. F. MERUSI, *Commento all'art. 2*, in F. CAPRIGLIONE (a cura di), *Commentario al Testo Unico delle leggi bancarie e creditizie*, Padova, 1994, p. 9.

<sup>143</sup> V., M. CLARICH, *Per uno studio sui poteri normativi della Banca d'Italia*, cit., 44: «(...) se nella veste di banca centrale inserita nel sistema europeo di banche centrali, la Banca d'Italia è un'autorità indipendente «rinforzata» o addirittura «costituzionalizzata», nella veste di titolare della funzione di vigilanza bancaria, non è certo un'autorità indipendente «dimidiata», anche se il modello, *de jure condendo*, andrebbe depurato da alcune incrostazioni del passato. Tutt'al più la doppia anima o addirittura tripla, se si considerano le funzioni di tutela della concorrenza, ne giustifica una collocazione

### 7. Esiste ancora la necessità di una banca centrale nazionale?

Una tale domanda sembra logica conseguenza di quella che è l'associazione tra banca centrale e sovranità monetaria. Se ci chiediamo allora quale sarà, all'esito dell'unione politica dell'Europa, il ruolo istituzionale della Banca d'Italia tra Bce, Sebc e istituzioni politiche nazionali, è evidente che, tra le varie ipotesi, dovremmo prendere in considerazione, innanzitutto, quella di una Bce alla quale è stata attribuita sia la funzione monetaria sia la funzione di vigilanza<sup>144</sup>. In questo caso, la Banca d'Italia diverrebbe una filiale della Bce incaricata di mettere in pratica le decisioni comunitarie<sup>145</sup>. Il legame con gli organi governativi sarebbe «smantellato»<sup>146</sup>.

Un'altra ipotesi potrebbe prevedere il rafforzamento delle competenze in materia di vigilanza degli intermediari finanziari, concentrando i relativi poteri nella Banca d'Italia o nella Consob.

Un altro modello, invece, potrebbe essere quello suggerito dalla soluzione adottata recentemente in Gran Bretagna di conferire i poteri di vigilanza su tutti gli intermediari finanziari, incluse le imprese di assicurazione, a un'unica autorità indipendente, la *Financial Services Authority* (FSA)<sup>147</sup>.

speciale all'interno di una categoria che, comunque, non è al proprio interno omogenea».

<sup>144</sup> Per un approfondimento si v., F. MERUSI, *Le leggi del mercato*, Bologna, 2002, pp. 107 e ss.

<sup>145</sup> V., A. PREDIERI, *Euro, poliarchie democratiche e mercati monetari*, cit., pp. 308-309.

<sup>146</sup> Cfr. G. MARCUCCI, *Vigilanza: stratificazione istituzionale nazionale e prospettive d'impatto europee (il caso Italia)*, atti del Convegno «Banca centrale europea-Banche centrali nazionali», Università di Siena, Siena, 16-18 novembre 2000, pp. 250-251.

<sup>147</sup> Si veda F. KOSTORIS PADOA SCHIOPPA (a cura di), *Le autorità indipendenti e il buon funzionamento dei mercati*, Milano, 2002, pp. 57 e ss.; e per un approfondimento sulla FSA e il *Financial Services and Market Act 2000* mi sia consentito di rinviare a F. ZATTI, *Il controllo del mercato mobiliare*, tesi di dottorato, Roma, 2002, pp. 138-147. Numerosi sono i progetti di legge presentati in Parlamento nella corrente Legislatura: V., in particolare art. 4, A.C. 2224 («Nuove norme in materia di Autorità di garanzia, regolazione e vigilanza») che istituisce, accanto alla Consob, l'autorità di vigilanza sugli intermediari finanziari alla quale sono trasferite le competenze già attribuite alla Banca d'Italia, all'Isvap, alla Covip e alla stessa Consob relativamente all'attività di vigilanza esercitata sugli intermediari finanziari, affidando le competenze

In realtà, quest'ultima soluzione sembra prematura nell'ordinamento nazionale. E considerato che non esiste un assetto ottimo della vigilanza, preferibile in quanto più efficiente di per sé, è evidente che la soluzione finale che porterà al nuovo assetto degli organi di controllo del mercato finanziario nazionale sarà una scelta eminentemente politica, a meno di un esplicito indirizzo del legislatore comunitario. Per il momento, dato il quadro ordinamentale vigente, l'attribuzione della funzione di vigilanza alle Bcn è naturale conseguenza dell'esistenza del Sebc e delle disomogeneità dei mercati finanziari nazionali sia in termini operativi che di regolamentazione<sup>148</sup>.

Relativamente alla funzione monetaria, i banchieri centrali degli Stati nazionali sono i tutori dei fini decisi dai rappresentanti degli Stati nazionali (stabilità dei prezzi e in seconda istanza stabilità finanziaria) e i custodi dei poteri loro affidati per perseguire questi obiettivi ignorando «i richiami delle sibille»<sup>149</sup>.

Come è stato osservato a proposito della Banca d'Inghilterra, è condivisibile la concezione secondo la quale gli obiettivi della politica monetaria siano riconducibili più ad un'obbligazione di risul-

della Banca d'Italia in materia di *antitrust* all'Autorità garante della concorrenza e del mercato; altri progetti di legge, invece, affidano alla Banca d'Italia anche le funzioni di vigilanza di competenza di Isvap e Covip: A.C. 2436 («Riforma della vigilanza sulle assicurazioni e sui fondi pensione»), A.S. 1673 («Riordino delle attività delle Autorità indipendenti e nuove norme in materia di vigilanza sui fondi pensione. Delega al Governo per l'adeguamento della disciplina vigente»); un'altra proposta di legge, invece, affida le stesse funzioni alla Consob: art. 14.1, A.C. 2052 («Disposizioni in materia di Autorità indipendenti»). Si segnala inoltre, che, mentre il Volume va in stampa, il Parlamento si sta accingendo a prendere in esame il DDL di iniziativa governativa A.C. 4705 («Interventi per la tutela del risparmio») con il quale vengono sottratti alla Banca d'Italia i poteri e le competenze di cui al Titolo VI del d.lgs. 385/93, e agli articoli 11, 12 e 129 del d.lgs. 385/93. Sono stati presentati altri DDL tra i quali segnaliamo l'A.C. 4746 («Delega al Governo per la definizione di strumenti a tutela dei risparmiatori») e l'A.C. 4747 («Istituzione del Sistema di tutela del risparmio»). Si veda anche G. DI GIORGIO, C. DI NOIA, L. PIATTI, *Financial Market Regulation: The Case for Italy and a Proposal for the Euro Area*, Quaderno di ricerca 118, Luiss, Roma, 2000.

<sup>148</sup> Con riferimento all'esperienza irlandese si veda, in questo Volume, A. PALAZZO, *Quale ruolo per le Banche centrali nell'Ume? L'esempio della Banca centrale d'Irlanda: da principal currency authority a supervisory authority*.

<sup>149</sup> V., T. SCHIOPPA, *Il governo dell'economia*, Bologna, 1997.

tati, di fini, che di mezzi<sup>150</sup>. E nell'esercizio della sovranità monetaria «dove ci sia accordo sui fini, le uniche questioni aperte riguardano i mezzi e non sono quindi politiche, vale a dire (...) possono essere risolte da parte di esperti o di macchine, come le controversie tra ingegneri o tra medici»<sup>151</sup>.

L'identificazione espressa nel Trattato dei fini della politica monetaria e la formalizzazione giuridica dell'indipendenza da poteri esterni nell'esercizio del potere monetario hanno in effetti ridotto il grado di discrezionalità delle banche centrali garantendo, da un lato, nei confronti del «signoraggio», ma, dall'altro, esponendo il sistema finanziario a una maggiore fragilità rispetto a situazioni economiche deflattive o nell'eventualità di crisi finanziarie sistemiche.

Se in passato il ricorso al sindacato giurisdizionale verso le decisioni di politica monetaria adottate dalle autorità monetarie competenti era una possibilità quasi esclusivamente teorica, oggi, al contrario, si potrebbero creare più facilmente situazioni di conflitto tra gli Stati membri e tra gli Stati membri e il Sebc<sup>152</sup>.

Ne rileva, quindi, un primo dato non secondario. Le Bcn svolgono ancora un ruolo essenziale per la tenuta del sistema monetario adottato a Maastricht.

Allo stato dell'arte sembra di poter affermare che la Banca d'Italia – così come le altre Bcn, del resto – dovranno affrontare negli anni a venire problemi organizzativi, concettuali e pratici altrettanto complessi (se non di più) di quelli affrontati negli ultimi cent'anni.

Se non si può stabilire quale sarà l'assetto istituzionale affidato alla Banca d'Italia all'esito del prevedibile processo di riforma, è

<sup>150</sup> V., T. DAINITH, *Between Domestic Democracy and the Alien Rule of Law? Some Thoughts on 'Independence' of the Bank of England*, in ANDENAS/GORMLEY/HADJEMANUIL/HARDEN (eds.), *European Economic and Monetary Union: The Institutional Framework*, London, 1997, p. 369.

<sup>151</sup> V., I. BERLIN, *Two Concepts of Liberty*, in *Four Essays on Liberty*, Oxford University Press, 1969, trad. italiana a cura di M. SANTAMBROGIO, *Due concetti di libertà*, Milano, 2000, p. 7.

<sup>152</sup> Occorre segnalare, pur nella consapevolezza delle ragioni di un tale dato, che in materia di politica monetaria vi è scarsità di giurisprudenza costituzionale anche considerando i potenziali conflitti di attribuzione tra Stato e banca centrale. Tale scarsità è stata favorita dall'ampio uso che è stato fatto di anticipare le modifiche in *Memorandum of understanding* ovvero in accordi tra il Governo e le autorità di politica monetaria.

ipotizzabile che tra le aree della sovranità residua quella «della vigilanza» possa essere la vocazione principale della Banca d'Italia. E ciò nonostante alcuni – non per volerli sminuire – «incidenti di percorso» che hanno visto tra i protagonisti la Banca d'Italia proprio nel suo ruolo di organo di vigilanza del mercato creditizio ma anche di quello finanziario<sup>153</sup>. Tali eventi non hanno pressoché scalfito la diffusa consapevolezza dell'importanza del ruolo istituzionale che la Banca d'Italia si è conquistata attraverso la storia del nostro Paese, in particolare, per la «funzione propositiva» che la banca centrale nazionale ha esercitato nei confronti dell'Esecutivo e del Parlamento, unici organi, come noto, ai quali l'ordinamento affida il compito della programmazione e gestione economica. Oggi, l'azione «propositiva» della Banca d'Italia trova ancora maggior legittimazione in considerazione dei vincoli comunitari alla politica economica nazionale. In questo contesto il Governatore, e con esso il Direttorio, vengono ad assumere un ruolo consulenziale, di ausilio e di controllo preventivo sull'azione di politica economica del Governo, al di là dei controlli contabili esercitati dal Ragioniere generale dello Stato e dalla Corte dei Conti. Infatti, il trasferimento della sovranità monetaria a livello comunitario, fa assumere al ruolo critico che la Banca d'Italia ha da sempre svolto nelle sedi competenti (audizioni parlamentari, relazione annuale) un significato ed un'importanza ancora più rilevanti.

Di fatto alla Banca d'Italia – così come alle altre Bcn – con la sovranità monetaria viene trasferito anche il compito di contribuire a preservare e a custodire, unitamente agli altri organi a ciò deputati dall'ordinamento nazionale, i valori fondanti lo stesso sistema democratico, paradossalmente proprio grazie all'estraniamento dal circuito del consenso. Potremmo quasi affermare che l'eccellenza del proprio apparato e la sottrazione dei vertici alle vicende del consenso fanno della Banca d'Italia un'autorità con funzioni di «magistratura finanziaria» dello Stato<sup>154</sup>.

Non si può tuttavia dimenticare come nella Banca d'Italia coe-

<sup>153</sup> Si vedano le recenti polemiche che hanno investito la Banca d'Italia relativamente alla vicenda delle obbligazioni emesse da Cirio S.p.a. e dalla Repubblica Argentina e, per ultimo, dalla Parmalat finanziaria s.p.a.

<sup>154</sup> V., G. CARLI, *Problemi odierni di un istituto di emissione*, cit.: «(...) un alto magistrato (...) cui compete di censurare gli avvenimenti e gli intendimenti riguardanti la vita economica».

sistano una pluralità di funzioni, di compiti, poteri e quant'altro, tali da renderla un organo *sui generis*.

Da una parte chiamata dall'ordinamento alla difesa del risparmio monetario e non solo, dall'altra ente strumentale di settore che pare svolgere una funzione corporativa nei confronti del sistema bancario<sup>155</sup>, all'interno e all'esterno<sup>156</sup>, la Banca d'Italia è di fatto la più importante istituzione economico-finanziaria del Paese come risorse e rilievo costituzionale.

Questa molteplicità funzionale può mettere a rischio l'autorità acquisita negli anni dalla banca centrale nazionale. Per questa ragione sarebbe opportuno un intervento normativo volto a razionalizzare i poteri e le funzioni sinora affidati alla Banca d'Italia. Tale intervento dovrebbe rimuovere quegli ostacoli che impediscono di ricondurre la Banca d'Italia al modello delle autorità indipendenti anche relativamente alla funzione di vigilanza del mercato creditizio.

Inoltre, la particolarità della natura giuridica della Banca d'Italia e la molteplicità funzionale affidatagli dall'ordinamento, nonché il rilievo costituzionale di gran parte degli interessi tutelati, farebbe propendere per un suo inserimento in Costituzione. Non tanto per ratificare l'ordinamento monetario europeo né per «blindare» la scelta del modello economico di mercato così da farlo diventare parte del settore non controverso della Costituzione italiana<sup>157</sup>, ma per delineare costituzionalmente il ruolo istituzionale della Banca d'Italia e del suo Governatore.

È vero che la moneta è diventata un bene pubblico europeo non più a disposizione dei singoli Paesi aderenti all'Ume e, quindi, dei loro Governi. Tuttavia, il trasferimento a livello metastatale della politica monetaria non è di per sé garanzia che i singoli Governi rispettino i parametri fissati dal Patto di stabilità.

<sup>155</sup> Come è accaduto nella vicenda relativa all'anatocismo bancario.

<sup>156</sup> V., art. 19, d.lgs. n. 385/93. Da un punto di vista economico si segnala che la Banca d'Italia detiene una serie di partecipazioni di minoranza (circa il 2%) in società quotate come Ifi, Alleanza assicurazioni, Assicurazioni Generali, Beni Stabili, Buzzi Unicem, Cir, Permasteelisa, Telecom Italia, Italgas, Fond-Sai, Snia. In particolare al 30/06/2003 Banca d'Italia detiene il 62,374% di Bonifica terreni ferraresi e imprese agricole Spa.

<sup>157</sup> Cfr. in proposito quanto scrive a proposito del riaccendersi del dibattito sulla costituzione economica, R. BIFULCO, *Costituzioni pluralistiche e modelli economici*, in *Governi ed Economia - La transizione istituzionale nella XI Legislatura*, cit., pp. 505-533.

A livello nazionale le Bcn vengono investite di un compito rilevante per la tenuta del sistema, specialmente in questa fase, vigilando ciascuna perché azioni sconsiderate di singoli Governi non possano mettere il Trattato a rischio<sup>158</sup>.

Per la Banca d'Italia, inoltre, si pone la necessità di essere idoneamente inserita nel contesto istituzionale nazionale per garantire una maggiore efficacia nella difesa del risparmio, l'equa erogazione del credito e la tutela degli interessi dei consumatori di servizi finanziari. Tale compito non sembra più compatibile con la difesa di interessi corporativi o nazionali anche se perseguiti a fini di stabilità del sistema finanziario.

Ne deriva una seconda considerazione di tutta evidenza e di ordine generale, riferibile alla struttura del Sebce e al futuro delle Bcn negli assetti attuali, al di là delle debite distinzioni e specificità.

Non sono soltanto ragioni economiche ma soprattutto ragioni politiche che portano a considerare assetti decentralizzati o centralizzati di direzione della politica monetaria e della vigilanza. Certo è che gli *shock* sono più facilmente gestibili laddove esista un singolo sistema monetario e un singolo mercato finanziario, in quanto meccanismi naturali di difesa possono intervenire a riequilibrare le asimmetrie dei mercati.

Si consideri, ad esempio, che cosa accadrebbe se uno dei Paesi dell'Unione monetaria europea si sentisse svantaggiato dalla combinazione di una politica monetaria metastabile e dalla conduzione di politiche fiscali nazionali vincolate; oppure se il mercato finanziario di uno degli Stati membri fosse scosso da gravi scandali finanziari. Gravi crisi economiche «regionali» potrebbero compromettere seriamente la tenuta dell'attuale assetto istituzionale e provocherebbero una sorta di «revanscismo» nazionalista che paradossalmente solo le Bcn possono evitare.

<sup>158</sup> Cfr. C. GOODHART, *Recent Developments in Central Banking: Some Special Features of the Monetary Policy Committee and of the European System of Central Banks*, Jean Monnet Lecture del 14 ottobre 1999 all'University College of Dublin, Financial Markets Group: London School of Economics, London, pp. 24-25.