

Commissione I della Camera dei Deputati
(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni)

**Indagine conoscitiva sulle
Autorità amministrative indipendenti**

Audizione del Direttore Generale della Banca d'Italia
Fabrizio Saccomanni

Camera dei Deputati

27 ottobre 2010

Le Autorità indipendenti non costituiscono una categoria omogenea, ma presentano in linea di principio caratteri comuni, che qualificano il concetto di indipendenza e garantiscono uno svolgimento delle funzioni immune da condizionamenti: tra questi possono annoverarsi le garanzie che assistono i processi di nomina, i requisiti di indipendenza, di competenza tecnica e di esperienza dei componenti, l'autonomia organizzativa e finanziaria.

La Banca d'Italia, in quanto banca centrale italiana, riveste una posizione unica nell'ordinamento. Pur svolgendo attività di controllo analoghe a quelle delle Autorità indipendenti, aventi un'unica missione, la Banca d'Italia se ne differenzia per la molteplicità e complessità delle sue funzioni; per le particolari garanzie, stabilite nelle fonti comunitarie, che rafforzano la sua indipendenza; per la sua completa autonomia finanziaria, che le consente di operare senza oneri per il bilancio dello Stato e per i soggetti vigilati.

L'affidamento dei compiti di vigilanza ad Autorità tecniche indipendenti è in generale una condizione essenziale per il corretto svolgimento delle funzioni di supervisione, e si rivela particolarmente proficuo in periodi di crisi, nei quali le Autorità debbono adottare talvolta anche misure di notevole rigore nei confronti dei soggetti vigilati.

Il sistema italiano delle Autorità di vigilanza sul mercato bancario e finanziario è basato su una pluralità di organismi, ed ha operato efficacemente, anche in momenti di crisi. Non è stato sempre agevole, tuttavia, applicare i previsti criteri di riparto delle competenze. In alcune aree sussistono rischi di sovrapposizione, che possono tuttavia essere mitigati attraverso il confronto e la collaborazione tra le Autorità.

Il nuovo sistema di vigilanza europeo, articolato in un organismo con funzioni di vigilanza macroprudenziale e in più autorità di supervisione microprudenziale differenziate in relazione ai diversi settori del mercato finanziario, è destinato ad incidere significativamente su modelli, ruoli e competenze delle autorità nazionali.

1. Premessa

Il **modello istituzionale** delle Autorità indipendenti, poste a tutela di interessi pubblici e privati di rilevanza costituzionale, si è grandemente affermato nel nostro Paese. L'attività di regolazione, di vigilanza e di garanzia in importanti settori dell'economia è stata affidata a **organismi pubblici imparziali**, caratterizzati da un alto grado di competenza tecnica e non soggetti all'indirizzo politico governativo, al fine assicurare indipendenza nella valutazione e una tutela più incisiva e specializzata.

Un impulso notevole al diffondersi del modello delle Autorità indipendenti è venuto anche dalle norme europee e sovranazionali, che richiedono l'individuazione, in ciascuno Stato, di Autorità dedite all'attuazione delle regole comuni, le quali possano collaborare tra loro nell'ambito di reti di regolatori, in una posizione di necessaria indipendenza dai rispettivi apparati governativi.

Le Autorità indipendenti **non costituiscono** tuttavia **una categoria omogenea**. Si differenziano tra loro per il tipo di funzioni svolte (di regolamentazione, di supervisione, di tutela di diritti o paragiurisdizionali) e per i settori di intervento. Sono state inoltre istituite in tempi diversi, e disciplinate secondo criteri non sempre omogenei. Risulta quindi difficile darne una definizione unitaria.

Nonostante l'eterogeneità che le contraddistingue, tutte le Autorità indipendenti si caratterizzano comunque per alcuni **elementi comuni**, identificabili nelle peculiari modalità di nomina, nella previsione di regimi di incompatibilità, nel riconoscimento, sia pure in vario grado, di autonomia organizzativa e finanziaria, nell'attribuzione a ciascuna autorità di specifici poteri. La presenza di tali elementi dà concretezza al concetto di indipendenza e costituisce il substrato unitario della categoria delle Autorità indipendenti.

Non sono mancati progetti di regolamentazione uniforme delle Autorità indipendenti. Un'eventuale disciplina unitaria dovrebbe tener conto delle diverse finalità e tipologie di intervento, così come delle esigenze e caratteristiche differenziate dei comparti economici nei quali si esplica l'azione delle Autorità, salvaguardando al tempo stesso i principi essenziali per l'indipendenza delle Autorità.

Costituiscono indubbiamente buoni presidi dell'indipendenza sia la previsione di **processi di nomina degli organi** di vertice che non affidino la scelta al solo apparato governativo, ma prevedano l'intervento di altre qualificate istituzioni o comunque la manifestazione di un ampio consenso parlamentare, sia la fissazione di una durata minima del mandato, che opportunamente dovrebbe essere determinata in un periodo più lungo di una legislatura, e accompagnata da limiti alla possibilità di rinnovo.

Occorre poi prevedere e rispettare, nelle nomine, stringenti **requisiti di indipendenza e di competenza** tecnica ed esperienza nel settore di azione dell'Autorità. Soltanto costituendo collegi formati da persone altamente qualificate e immuni da ogni forma di condizionamento può garantirsi alle Autorità indipendenti l'autorevolezza e il prestigio necessari ad evitare ingerenze e rischi di cattura.

Importanza fondamentale riveste anche l'autonomia finanziaria, che appare maggiormente garantita nelle ipotesi in cui alle assegnazioni di bilancio si affiancano forme di autofinanziamento (quali i contributi dei soggetti regolati e vigilati).

2. La posizione della Banca d'Italia

La Banca d'Italia, in quanto banca centrale italiana, **riveste una posizione unica nell'ordinamento**, e per questo motivo risulta difficilmente inquadrabile in più ampie categorie di soggetti pubblici. Pur svolgendo attività di controllo analoghe a quelle delle Autorità indipendenti, e possedendo caratteristiche che ad esse la accomunano, la Banca d'Italia se ne differenzia, oltre che per la sua ben più remota

origine, per la molteplicità e complessità delle sue funzioni, per le particolari garanzie che rafforzano la sua indipendenza e per la sua completa autonomia finanziaria, che le consente di operare senza oneri per il bilancio dello Stato e per i soggetti vigilati.

La storia della Banca d'Italia come Autorità di vigilanza si identifica in larga parte con quella della legislazione bancaria e finanziaria del nostro Paese.

La Banca ha origini privatistiche, essendo nata nel 1893 come società anonima risultante dalla fusione tra preesistenti istituti di emissione, ma sin dalla sua istituzione ha svolto funzioni pubbliche quali l'emissione delle banconote e l'attività di tesoriere dello Stato.

Un'accentuazione dei caratteri pubblicistici della Banca d'Italia è già rilevabile a partire dai provvedimenti legislativi del 1926, che la resero concessionaria in via esclusiva del servizio dell'emissione nonché gestore del servizio della compensazione e le affidarono per la prima volta compiti di vigilanza sulle banche. Ma è con la legge bancaria del 1936-1938 che l'inquadramento giuridico della Banca d'Italia si caratterizzò anche formalmente in senso pubblicistico: la Banca venne formalmente qualificata come "Istituto di diritto pubblico", il potere di emissione divenne sua prerogativa istituzionale e non più un servizio svolto in regime di concessione, furono dettate disposizioni in tema di limitazione delle categorie dei partecipanti e di divieto di operazioni di sconto con i privati.

Dal secondo dopoguerra le **funzioni di vigilanza** sulle banche sono state ufficialmente attribuite alla Banca d'Italia, sia pur in un quadro che assegnava competenze di "alta vigilanza" al Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio (CICR). La scelta di concentrare l'attività di vigilanza nella Banca d'Italia, anziché in un organo statale, ha rappresentato una soluzione che ha mostrato nel tempo la sua validità, tanto da essere replicata, successivamente, con l'istituzione della CONSOB, dell'ISVAP e della COVIP.

L'assetto istituzionale della Banca d'Italia e le sue funzioni di vigilanza sono rimaste poi invariate per decenni, finché, nei primi anni Novanta dello scorso secolo, ha preso avvio una stagione di interventi normativi che hanno ridefinito il ruolo della Banca come autorità di vigilanza e ne hanno **progressivamente accentuato le caratteristiche di autonomia**.

Il testo unico bancario del 1993 ha lasciato formalmente inalterato il quadro delle autorità competenti nel settore del credito, ma ha rafforzato il ruolo della Banca d'Italia come autorità tecnica di vigilanza, prevedendo l'intervento del Ministro dell'economia e delle finanze solo per l'adozione di determinati atti e riservando al Comitato interministeriale un ruolo essenzialmente di

carattere normativo e non più un potere generale di direzione sull'attività di vigilanza. Il testo unico della finanza del 1998 ha confermato, nel campo dell'intermediazione mobiliare e dei mercati, l'affidamento della funzione di vigilanza alle autorità tecniche, CONSOB e Banca d'Italia, riservando al Ministro dell'economia (assente il CICR) l'adozione di atti prevalentemente di carattere normativo.

Si tratta di un'evoluzione coerente con la legislazione comunitaria, nel cui ambito si è affermata l'adozione di un modello di vigilanza prudenziale basato su criteri e parametri oggettivi, che richiede l'impiego di adeguate competenze specialistiche, e dunque l'assunzione diretta di responsabilità da parte delle autorità tecniche di supervisione.

In periodi di crisi finanziaria ed economica, nei quali può rendersi necessario adottare nei confronti dei soggetti vigilati talvolta anche misure di notevole rigore, l'affidamento dei compiti di vigilanza ad autorità dotate di piena autonomia ed indipendenza, oltre che di alta reputazione, si rivela particolarmente proficuo.

La scelta compiuta dal legislatore italiano di affidare le funzioni di vigilanza sul mercato bancario e finanziario ad Autorità indipendenti dal Governo, sull'assunto che in tal modo siano meglio tutelati i beni costituzionalmente rilevanti coinvolti, è pienamente conforme all'ordinamento nazionale ed europeo, e agli orientamenti maturati a livello internazionale, nel cui ambito **il principio di indipendenza è ritenuto essenziale per il corretto svolgimento della funzione di vigilanza.**

Il principio è richiamato, in particolare, nei Core principles for banking supervision redatti dal Comitato di Basilea, e ne è stata più volte invocata l'applicazione dal Fondo Monetario Internazionale e dalla BCE.

Sotto un diverso profilo, l'indipendenza della Banca d'Italia nello svolgimento delle funzioni di vigilanza può dirsi confermata anche dalla giurisprudenza amministrativa, che applica ai giudizi aventi ad oggetto provvedimenti di vigilanza della Banca la riduzione dei termini processuali prevista dal 2005 per i giudizi riguardanti provvedimenti delle Autorità indipendenti.

Particolarmente significativo ai fini dell'attuale collocazione istituzionale della Banca è stato, tuttavia, **il processo di unificazione monetaria** avviatosi con il Trattato di Maastricht, che ha determinato l'ingresso della Banca nel Sistema Europeo delle Banche Centrali (SEBC) e nell'Eurosistema. Ciò ha implicato, nelle materie attinenti alla definizione e attuazione della politica monetaria, il passaggio

dei poteri decisorii dal livello nazionale a quello sovranazionale: la Banca d'Italia partecipa al Consiglio direttivo della Banca Centrale Europea e in tale sede concorre a determinare, come le altre banche centrali nazionali dell'Eurosistema, la politica monetaria dell'area dell'euro, curandone poi l'esecuzione a livello nazionale.

Come parte del SEBC, la Banca d'Italia persegue l'obiettivo di garantire la **stabilità dei prezzi**, sancito dal Trattato di Maastricht e ora recepito, ad opera del Trattato di Lisbona, nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) e nel Trattato sull'Unione Europea (TUE), che lo indica come uno degli obiettivi dell'Unione. E poiché tale obiettivo può essere meglio perseguito da un'autorità non soggetta a influenze di altri pubblici poteri, che potrebbero indirizzarne l'azione verso obiettivi economici di breve periodo, alla BCE e alle banche centrali nazionali è stata riconosciuta piena autonomia nell'assunzione delle decisioni di politica monetaria e uno *status* di piena indipendenza, rispetto a qualsiasi altra istituzione, nazionale e comunitaria. **L'indipendenza si esplica sul piano personale, istituzionale e finanziario.**

Il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea e lo Statuto del SEBC prevedono infatti che, nell'esercizio dei propri poteri, la BCE, le banche centrali nazionali e i singoli membri dei rispettivi organi decisionali non possano sollecitare o ricevere istruzioni né dai governi degli Stati membri, né dalle istituzioni o dagli organi comunitari (indipendenza istituzionale); che sia garantita la stabilità dei componenti gli organi decisionali della BCE, mediante un'ampia durata del loro mandato e regole restrittive in materia di revoca (indipendenza personale); che la BCE abbia un proprio bilancio distinto da quello dell'Unione Europea ed un capitale al quale partecipino esclusivamente le banche centrali nazionali e che le stesse conferiscano alla BCE parte delle proprie riserve valutarie e si ripartiscano i rispettivi redditi monetari, parte dei profitti e delle eventuali perdite della BCE (indipendenza finanziaria). Le regole dello Statuto SEBC sull'indipendenza personale dei Governatori sono pacificamente interpretate come riferite anche agli altri membri degli organi decisionali di ciascuna banca centrale nazionale.

Il principio dell'indipendenza stabilito dalla disciplina europea è applicabile con riguardo a tutti i compiti riconducibili alla funzione di banca centrale, quali l'emissione di banconote, il controllo della liquidità monetaria, l'intervento sui mercati dei cambi, la gestione delle riserve valutarie, la vigilanza sui sistemi di compensazione, liquidazione e garanzia, la gestione di sistemi di pagamento all'ingrosso e la sorveglianza sui sistemi di pagamento al dettaglio; lo stesso

principio è ritenuto applicabile alle funzioni di prestatore di ultima istanza e di sorveglianza sul mercato secondario all'ingrosso di titoli di Stato e sui sistemi di scambio di depositi monetari in euro.

L'indipendenza della Banca d'Italia non resta tuttavia circoscritta all'esercizio dei compiti di banca centrale, ma **si riverbera sullo svolgimento di tutte le funzioni della Banca**, su tutti i suoi compiti e poteri, e in particolare sull'esercizio dell'attività di vigilanza sui segmenti bancario e mobiliare del mercato finanziario, come è stato espressamente ribadito con la legge 28 dicembre 2005, n. 262 ("Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari").

La stessa struttura organizzativa della Banca d'Italia è improntata al principio di indipendenza. Dopo la legge n. 262 del 2005, che ha dettato regole innovative, si prevede che il Governatore resti in carica sei anni, con possibilità di un solo rinnovo; la nomina è rimessa ad un decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio stesso, sentito il Consiglio superiore della Banca. Lo stesso procedimento si applica per la revoca, che è possibile solo nei limitati casi ammessi dallo Statuto SEBC. Non è tuttavia previsto, come per altre Autorità, un coinvolgimento nel procedimento di nomina delle Commissioni parlamentari, con deliberazioni assunte a maggioranza qualificata.

Gli altri componenti del Direttorio durano anch'essi in carica sei anni con una sola possibilità di rinnovo del mandato. Il procedimento di nomina resta quello, complesso e circondato da garanzie, già disciplinato dallo Statuto della Banca d'Italia. In questo caso, l'organo titolare del potere di designazione resta pertanto il Consiglio superiore della Banca d'Italia, mentre il Governo ha solo un potere di approvazione.

Secondo le previsioni statutarie, la nomina spetta, su proposta del Governatore, al Consiglio Superiore della Banca, con la presenza di due terzi dei membri e il voto favorevole di due terzi dei presenti, ed è approvata con Decreto del Presidente della Repubblica promosso dal Presidente del Consiglio di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e sentito il consiglio dei ministri.

Sotto il profilo della distribuzione delle competenze, la principale novità introdotta dalla legge n. 262 è data dalla **configurazione del Direttorio quale**

organo collegiale, che ha superato il precedente carattere monocratico del vertice della Banca d'Italia. La collegialità dell'organo di vertice si aggiunge così agli altri elementi che accomunano la Banca alle altre Autorità indipendenti. Il Governatore conserva le competenze e i poteri riservati alla carica dal Trattato FUE e dallo Statuto SEBC, mentre al Direttorio è rimessa l'adozione dei provvedimenti dell'Istituto aventi "rilevanza esterna" già di competenza del Governatore.

Il Consiglio superiore, espresso dai partecipanti, è l'organo competente per l'amministrazione generale interna della Banca d'Italia. Non esercita competenze riguardanti le funzioni istituzionali della Banca, e in particolare resta estraneo allo svolgimento dei compiti di vigilanza.

Più precisamente, il Consiglio superiore delibera sull'articolazione territoriale della Banca, sull'assetto organizzativo interno e sui regolamenti in materia di personale derivanti da accordi sindacali; approva il bilancio; nomina, come già ricordato, il Direttore Generale e i Vice direttori generali della Banca ed esprime un parere sulla nomina del Governatore. A tali compiti si sono aggiunte, per effetto della legge n. 262 del 2005, funzioni di vigilanza e controllo interno.

La sottrazione del rapporto d'impiego con la Banca d'Italia alla "privatizzazione" del pubblico impiego può essere considerata un ulteriore strumento volto ad assicurare l'indipendenza dell'Istituto. Un'analogha esclusione è prevista solo per i magistrati, gli avvocati dello Stato, il personale militare e di polizia, della carriera diplomatica e prefettizia, e per i dipendenti di altre Autorità indipendenti.

Se per altre Amministrazioni citate la deroga può farsi derivare dal loro rilievo costituzionale o dalla delicatezza delle funzioni, per la Banca d'Italia il riconoscimento di un ordinamento del personale autonomo rispetto all'ordinaria disciplina del pubblico impiego e il mantenimento del regime pubblicistico del rapporto sono certamente dovuti al suo carattere di amministrazione indipendente, e all'opportunità di conservare al suo personale le garanzie insite nello stato giuridico di pubblico dipendente.

La possibilità di avvalersi di personale altamente qualificato per l'assolvimento delle funzioni istituzionali e l'autonomia normativa ed organizzativa in materia di rapporto di impiego sono giudicate anche dalla BCE condizioni essenziali per il rispetto del principio di indipendenza delle banche centrali.

Queste considerazioni, unitamente alla circostanza che la Banca d'Italia non grava sul bilancio dello Stato, sono probabilmente alla base della previsione, nel recente d.l. n. 78 del 2010,

dell'esclusione di una diretta applicabilità alla Banca delle disposizioni in materia di contenimento della spesa per il personale.

Tra gli strumenti volti a garantire l'indipendenza della Banca d'Italia possono menzionarsi, infine, **gli istituti finalizzati a prevenire condizionamenti e conflitti di interesse degli organi di vertice e dei dipendenti.**

Norme dello Statuto prevedono incompatibilità per i membri del Parlamento, per coloro che rivestono altre cariche di carattere politico o presso soggetti vigilati o che più in generale si trovino in una posizione di conflitto di interessi con la Banca. Ulteriori incompatibilità riguardano l'esercizio dell'attività imprenditoriale e l'assunzione di cariche in società commerciali. Il Regolamento interno disciplina i doveri dei dipendenti anche al fine di prevenire situazioni di conflitto di interessi.

Completa questa disciplina il Codice etico per i membri del Direttorio, approvato dal Consiglio superiore il 31 maggio 2006, che indica, in linea con i codici di condotta della BCE e delle altre banche centrali nazionali dell'Eurosistema, regole ulteriori in tema di conflitto di interessi, riservatezza, incarichi esterni, accettazione di doni o altre utilità. Il Consiglio superiore della Banca ha approvato, nella riunione di ieri, l'adozione di un Codice etico anche per il personale della Banca.

La legge n. 262 del 2005 ha previsto **regole procedurali per l'attività delle Autorità** sia sul piano della produzione normativa, sia su quello dell'emanazione di provvedimenti individuali. Se alcune delle previsioni introdotte costituiscono un'utile puntualizzazione delle regole procedurali che le Autorità di vigilanza debbono seguire, molte altre non sono che la riaffermazione di principi e prescrizioni già previsti dall'ordinamento generale (in particolare, dalla legge sul procedimento amministrativo n. 241 del 1990) o dalle leggi speciali, e sono prive, quindi, di un effettivo valore innovativo nel campo delle regole di svolgimento dell'attività amministrativa delle Autorità interessate.

3. Il sistema dei controlli nel settore finanziario

Il sistema delle autorità di vigilanza sul mercato bancario e finanziario si è evoluto nel tempo per effetto di ripetuti interventi di riforma. Pur nella sua complessità, il sistema ha operato efficacemente anche in periodi di crisi.

La legge bancaria del 1936-1938 aveva disegnato un assetto delle autorità di vigilanza che, dopo essere stato solo parzialmente rimodellato negli anni 1944-1947, era poi rimasto stabile per decenni. Successivamente, tra gli anni Settanta e Novanta dello scorso secolo, **il numero delle autorità si era via via ampliato**, con la nascita della CONSOB, dell'ISVAP e della COVIP, rispettivamente incaricate di vigilare sugli intermediari del mercato mobiliare, sulle imprese di assicurazione e sulle forme pensionistiche complementari. Anche l'Autorità Garante della concorrenza e del mercato (AGCM), istituita nel 1990, era entrata a far parte del novero delle autorità pubbliche dotate di poteri di controllo sul settore in esame.

L'architettura delle Autorità competenti nel settore bancario (CICR, Ministro dell'economia e delle Finanze, Banca d'Italia) è stata lasciata inalterata dal testo unico bancario del 1993, ma sono profondamente mutate le sfere di competenza ed il ruolo di ciascuna di esse. Il testo unico, pur non incidendo sulla previsione secondo cui il Comitato *“ha l'alta vigilanza in materia di credito e di tutela del risparmio”*, ha riservato al **CICR** un ruolo essenzialmente di carattere normativo.

Le concrete ipotesi in cui un potere deliberativo del CICR è previsto - di regola, su proposta obbligatoria della Banca d'Italia - sono poi individuate da specifiche disposizioni, mentre resta incerto il significato dell'“alta vigilanza” attribuita al Comitato, che parte della dottrina interpreta come un limite all'indipendenza della Banca d'Italia.

Il testo unico della finanza del 1998 non contempla invece il CICR tra le Autorità di vigilanza sui mercati e sugli intermediari mobiliari: in tali settori, la CONSOB e la Banca d'Italia adottano gli atti generali di rispettiva competenza senza necessità di attenersi ad un indirizzo normativo previamente fissato a livello interministeriale.

Con riguardo a questa complessa strutturazione del sistema dei controlli, la BCE, in occasione dell'esame di disegni di legge italiani, ha chiesto più volte che il ruolo del Comitato interministeriale fosse chiarito.

In particolare, la Banca Centrale Europea si è espressa in tal senso nei pareri 11 maggio 2004 (CON/2004/16), 3 novembre 2006 (CON/2006/51) e 18 giugno 2007 (CON/2007/17). Preoccupazioni sulle possibili interferenze governative sono state espresse anche dal Fondo Monetario Internazionale, Detailed Assessment of Compliance with the Basel Core Principles for Effective Banking Supervision April 2004, IMF Country Report n. 04/133, Washington D.C..

Ad ogni modo, la necessità di prevedere forme di collaborazione tra la banca centrale, le altre Autorità di vigilanza ed il Ministero dell'economia e delle finanze nel campo della gestione delle crisi sistemiche è ora soddisfatta dal Comitato per la Salvaguardia della Stabilità Finanziaria, costituito nel 2008; le scelte di regolamentazione in tema di vigilanza si realizzano sempre meno negli Stati nazionali, e si riduce quindi lo spazio per autonome elaborazioni normative; infine, l'esigenza di prevedere canali di raccordo tra le Autorità tecniche e la sfera dell'indirizzo politico appare già soddisfatta dalle norme di legge sulla nomina degli organi di vertice delle Autorità e sul dovere di queste ultime di riferire periodicamente sul loro operato al Parlamento e al Governo (per la Banca d'Italia, può farsi riferimento alle previsioni dell'art. 19 della legge n. 262 del 2005).

Ove se ne presenti la necessità, possono infine essere disposte in ogni momento audizioni degli esponenti dalle Autorità.

Il Ministro dell'economia e delle finanze ha competenze autonome, prevalentemente di carattere normativo, sia nel segmento bancario e finanziario sia nella regolamentazione del mercato mobiliare.

Più in dettaglio, e senza pretese di esaustività, il Ministro ha competenze regolamentari in materia di requisiti di onorabilità dei partecipanti al capitale degli intermediari e delle società di gestione dei mercati nonché in materia di requisiti di onorabilità, di professionalità e di indipendenza degli esponenti aziendali dei soggetti vigilati; ha poteri in ordine alla determinazione dei requisiti per l'iscrizione agli elenchi degli intermediari finanziari; può ampliare il novero dei soggetti cui si applicano le norme sulla trasparenza bancaria, può individuare nuove categorie di strumenti finanziari, di servizi di investimento e di servizi accessori da sottoporre a disciplina; fissa i criteri generali cui debbono uniformarsi i fondi comuni con riguardo ad aspetti fondamentali della loro operatività; disciplina i mercati all'ingrosso e la gestione accentrata dei titoli di Stato.

Le funzioni di carattere regolamentare spettanti al Ministro sono eterogenee, tanto da non consentire l'individuazione di un disegno unitario nella ripartizione delle competenze. Nell'esercizio di tali competenze, il Ministro è comunque vincolato al rispetto delle finalità individuate dalla legge per lo svolgimento dell'attività di vigilanza.

Al Ministro dell'economia e delle finanze è attribuita inoltre dai testi unici bancario e della finanza la competenza ad adottare i provvedimenti che dispongono l'amministrazione straordinaria e la liquidazione coatta amministrativa.

I provvedimenti ministeriali debbano essere adottato su proposta obbligatoria della Banca d'Italia, che può assumere direttamente le informazioni nello svolgimento dell'attività di vigilanza, e dispone quindi degli elementi di valutazione sulla sussistenza dei presupposti per l'adozione dell'atto. Anche alla CONSOB è attribuito il potere di proposta, con riguardo ai soggetti disciplinati dal testo unico della finanza.

I poteri sanzionatori, pure in passato attribuiti al Ministro, sono stati poi conferiti, nel corso del 2005, direttamente alla Banca d'Italia ed alla CONSOB.

Questa innovazione, introdotta per le sanzioni previste dal testo unico dell'intermediazione finanziaria dalla legge 10 aprile 2005, n. 62, e per le sanzioni in materia bancaria dalla legge n. 262 del 2005, rappresenta il riconoscimento a livello normativo del ruolo svolto dalle Autorità tecniche di vigilanza nell'accertamento delle irregolarità e violazioni e nel procedimento sanzionatorio, di cui esse già curavano la fase di contestazione degli addebiti, di esame delle controdeduzioni e la formulazione della proposta al Ministro.

La **Banca d'Italia** ha, quale autorità di vigilanza, incisivi poteri regolamentari e provvedimentali. L'attività di vigilanza si esplica innanzitutto nella fissazione delle regole, attraverso disposizioni e regolamenti rivolti di regola ai soggetti vigilati. Si concretizza inoltre nel potere di chiedere informazioni e di effettuare accertamenti ispettivi, nonché nella possibilità di adottare una nutrita serie di provvedimenti individuali.

Tali interventi possono andare dall'ordine di convocazione degli organi sociali o dalla fissazione di coefficienti patrimoniali particolari, al divieto di compiere nuove operazioni, alla gestione provvisoria, con sospensione delle funzioni degli organi aziendali. Si è già detto del potere sanzionatorio; la disciplina delle crisi prevede, oltre al potere di proposta al Ministro, il potere di nomina dei commissari e di direzione delle procedure.

La legge indica espressamente **le finalità dell'azione di vigilanza** bancaria

(sana e prudente gestione, stabilità, efficienza e competitività del sistema, rispetto delle disposizioni), che tutte le “autorità creditizie” sono tenute a rispettare. A quelle appena indicate vanno aggiunte le finalità di tutela della trasparenza e correttezza degli intermediari nei servizi bancari e di pagamento, che presentano evidenti connessioni con gli obiettivi della sana e prudente gestione, della stabilità, del rispetto delle regole, e che sono ora esplicitamente previste dalla legge.

Il decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 141 ha infatti introdotto nel testo unico bancario (all’art. 127), la menzione, tra gli scopi che la Banca d’Italia deve perseguire, della trasparenza delle condizioni contrattuali e della correttezza delle relazioni con la clientela. La Banca d’Italia può a tal fine acquisire informazioni ed eseguire ispezioni; oltre ai poteri sanzionatori, le è stata riconosciuta la facoltà di adottare misure inibitorie. Un altro campo in cui la Banca d’Italia ha ora maggiori responsabilità nella tutela delle relazioni contrattuali è la supervisione sul sistema dei pagamenti: il d.lgs. 27 gennaio 2010, n. 11, che ha recepito la direttiva europea sui servizi di pagamento, ha modificato l’art. 146 del testo unico bancario assegnando alla Banca precisi poteri, che debbono essere esercitati avendo riguardo non solo all’affidabilità e all’efficiente funzionamento del sistema di pagamento, ma anche alla protezione degli utenti dei servizi di pagamento.

Anche il testo unico dell’intermediazione finanziaria esplicita le finalità dell’azione di vigilanza, individuandole nella salvaguardia della fiducia, nella tutela degli investitori, nella stabilità, competitività e buon funzionamento del sistema, nell’osservanza delle disposizioni.

Per la vigilanza sui mercati, sugli intermediari del mercato mobiliare e sulle società di gestione collettiva del risparmio, rilevanti compiti di vigilanza spettano alla CONSOB, prevalentemente sulla base di **un modello di ripartizione delle competenze fondato sulle diverse finalità** indicate dalla legge. Alla CONSOB spetta infatti la vigilanza sulla correttezza e trasparenza delle operazioni e dei servizi di investimento nonché delle offerte al pubblico di prodotti finanziari, ivi inclusi quelli bancari ed assicurativi; la Banca d’Italia è invece competente per la stabilità patrimoniale e la sana e prudente gestione degli intermediari.

In concreto, **applicare tale criterio di riparto delle competenze non è sempre agevole**: non a caso, per i poteri regolamentari sui profili organizzativi degli intermediari disciplinati dal testo unico della finanza, rilevanti sul piano sia della stabilità sia della tutela degli investitori, la legge ha adottato da qualche tempo la

soluzione di attribuire congiuntamente alle due Autorità il potere regolamentare, ferma restando invece una ripartizione puntuale dei compiti nell'esercizio concreto della vigilanza.

Diversa è la scelta operata dal legislatore con riguardo all'ISVAP e alla COVIP, uniche titolari della vigilanza rispettivamente sul settore assicurativo e del risparmio previdenziale.

Dalla ricostruzione che precede risulta un quadro del sistema dei controlli di vigilanza in continua evoluzione; emerge comunque chiaramente nella legislazione nazionale la tendenza alla semplificazione degli apparati di controllo, alla omogeneizzazione delle strutture e della *governance* delle diverse autorità, alla sempre maggiore trasparenza dei criteri e dei processi decisionali.

Varie ipotesi di riforma hanno previsto, negli anni più recenti, un riordino del sistema dei controlli, incentrato essenzialmente sull'accorpamento di funzioni e sulla soppressione di una o più autorità. La soppressione dell'Ufficio Italiano Cambi è stata effettivamente attuata, con la contestuale creazione presso la Banca d'Italia di un nucleo organizzativo destinato alla prevenzione e al contrasto del riciclaggio, che svolge le funzioni di Unità di informazione finanziaria per l'individuazione e la gestione delle operazioni sospette. La collocazione della UIF italiana, sia pure in una posizione di piena autonomia, nell'ambito della Banca d'Italia testimonia lo stretto collegamento esistente tra i controlli antiriciclaggio, che mirano a prevenire l'infiltrazione della criminalità nel mercato finanziario, e gli obiettivi della sana e prudente gestione e della stabilità del sistema finanziario, al perseguimento dei quali è rivolta l'attività di vigilanza.

Un'illustrazione del quadro dei controlli sul mercato finanziario non può prescindere dalla prospettiva sovranazionale. In presenza di mercati finanziari sempre più integrati, si sono nel tempo moltiplicati i comitati e gli organismi internazionali che raggruppano le autorità, con finalità di regolamentazione comune o comunque di formulazione di raccomandazioni ed elaborazione di standard operativi, e si sono accresciute le sedi di coordinamento e di scambio di informazioni funzionali allo svolgimento dell'attività di controllo (per la vigilanza

supplementare, per la vigilanza prudenziale sui gruppi transnazionali, per la gestione delle crisi con riflessi sull'intero sistema).

La rapida propagazione della crisi dei mercati finanziari ha reso evidente la necessità di un sistema di vigilanza europeo efficiente e integrato, in grado di individuare tempestivamente i rischi sistemici. **La riforma della vigilanza europea**, che entrerà in vigore il 1° gennaio 2011, prevede il rafforzamento della vigilanza macroprudenziale, con l'istituzione di un nuovo organismo, lo *European Systemic Risk Board* (ESRB), incentrato sulla BCE, che avrà il compito di identificare e segnalare le aree di rischio che richiedono attenzione e interventi da parte delle autorità nazionali, nonché di formulare raccomandazioni.

Il ruolo preminente assegnato nell'ambito dell'ESRB alla BCE ed alle banche centrali degli Stati membri evidenzia le strette connessioni esistenti tra i compiti di banca centrale ed i compiti di vigilanza macroprudenziale. La Banca d'Italia tradizionalmente assomma in sé entrambe le funzioni, con esiti indubbiamente positivi.

E' stata decisa inoltre la creazione di un sistema europeo di vigilanza finanziaria, mediante la costituzione di **tre autorità di supervisione europee** per i settori bancario (*European Banking Authority*), mobiliare (*European Securities Markets Authority*) e assicurativo (*European Insurance and Occupational Pensions Authority*) del mercato finanziario. Le tre nuove autorità avranno il compito di creare regole comuni e assicurarne l'applicazione uniforme, promuovere il buon funzionamento dei collegi di supervisori e l'intervento coordinato in situazioni di emergenza. Nelle nuove autorità europee, alle quali dovrebbe essere assicurata indipendenza istituzionale, siederanno i vertici delle autorità di vigilanza dei Paesi dell'Unione europea. Alle autorità di ciascun Paese continuerà a spettare la vigilanza a livello nazionale, ma le autorità di supervisione europee avranno il potere di verificare la compatibilità delle decisioni nazionali con il diritto europeo, mediare nei contrasti tra autorità nazionali ed emettere decisioni vincolanti.

E' interessante notare che le nuove autorità di vigilanza finanziaria verranno istituite con riguardo ai diversi segmenti del mercato finanziario, e non secondo una

rigida applicazione del criterio di ripartizione delle competenze basato sulle diverse finalità della vigilanza.

4. La collaborazione tra le Autorità

Il modello adottato per la supervisione del mercato finanziario favorisce, ed anzi impone, **la collaborazione e il coordinamento delle attività delle autorità nazionali di regolamentazione e controllo**. La stessa scelta di mantenere una pluralità di autorità di vigilanza, e l'adozione, sia pur parziale, di un modello di vigilanza per finalità rendono necessaria la collaborazione tra di esse, anche per ridurre gli oneri gravanti sui soggetti sottoposti a controllo. L'esigenza di interloquire con le omologhe autorità di altri Paesi europei ed extraeuropei costituisce una ulteriore spiegazione della previsione normativa degli obblighi di collaborazione tra le autorità di vigilanza.

Il livello più elementare della collaborazione è costituito dallo scambio di informazioni, che consente a ciascuna Autorità di disporre dei risultati dell'attività delle altre Autorità utili all'esercizio delle proprie specifiche funzioni. I testi unici bancario e della finanza prevedono che la Banca d'Italia, la CONSOB, la COVIP e l'ISVAP collaborino tra loro, anche mediante scambio di informazioni, al fine di agevolare le rispettive funzioni. Nel quadro di tali disposizioni, la non opponibilità del segreto d'ufficio tra le autorità risulta strettamente correlata all'obiettivo della reciproca collaborazione.

L'AGCM, pur non essendo a stretto rigore annoverabile tra le autorità di vigilanza e regolamentazione, interviene anche nei confronti del settore bancario, finanziario e mobiliare, con effetti di rilievo sui soggetti vigilati.

Con riguardo alla competenza dell'Autorità in tema di tutela della concorrenza occorrerebbe prevedere, nei procedimenti che interessano banche, un intervento consultivo della Banca d'Italia analogo a quello spettante, ai sensi dell'art. 20 della legge n. 287 del 1990, all'ISVAP, nei casi che coinvolgono imprese assicurative. Si colmerebbe così una importante lacuna normativa, che rende asimmetrica la posizione delle autorità di settore.

Oltre all'originaria competenza istituzionale in tema di tutela della concorrenza, all'AGCM sono state attribuite anche **competenze in materia di tutela dei consumatori, che rischiano di sovrapporsi** con quelle spettanti alla Banca d'Italia in tema di trasparenza e correttezza delle banche con la clientela, recentemente rafforzate dalla legge. Sarebbe auspicabile, quindi, una più intensa, anche se non codificata, collaborazione tra l'Autorità stessa e l'Autorità di vigilanza del settore, tenendo conto che, pur perseguendo entrambe le stesse finalità di tutela, diversi sono gli strumenti di cui esse si avvalgono ed i rispettivi piani di intervento.

Un aspetto peculiare della collaborazione tra le Autorità è proprio quello dell'individuazione degli specifici ambiti di competenza attribuiti in base alle (spesso generiche) enunciazioni legislative in ordine al riparto delle funzioni. Divengono allora **essenziali i momenti di negoziazione e confronto tra le Autorità**, che possono portare alla stipula di protocolli d'intesa destinati a regolarne l'attività. Consapevole della difficoltà di fissare i confini delle rispettive sfere di azione, è anzi la stessa legge a prevedere accordi tra le Autorità, volti ad individuare competenze, responsabilità, forme di cooperazione.

Negli anni più recenti si è dunque sviluppata la tendenza a realizzare, oltre ad una collaborazione di carattere meramente informativo, anche **un vero e proprio coordinamento** dell'azione delle diverse autorità, responsabili della vigilanza per profili diversi ma molto spesso strettamente intrecciati fra loro. Oggetto dell'attività comune, in questi casi, è lo stesso esercizio delle rispettive funzioni, sotto il profilo sia dell'elaborazione condivisa delle regole, sia, in senso proprio, dell'operatività congiunta nel concreto svolgimento dell'attività di vigilanza.

Questo duplice atteggiarsi della collaborazione, attuata non più solo mediante il mero scambio delle informazioni ma anche attraverso più intense ed efficienti forme di coordinamento, è ben illustrata dalla legge n. 262 del 2005, che non si limita a confermare gli obblighi di cooperazione, anche mediante scambio di informazioni, già previsti da precedenti disposizioni di legge, ma prevede anche forme di coordinamento più organiche e stabili.

La legge lascia libere le Autorità di individuarne le modalità attraverso le quali realizzare il coordinamento della loro azione; in concreto, tali modalità possono comprendere, ad esempio, la stipula di protocolli di intesa e la creazione di comitati. **Un esempio positivo di collaborazione e coordinamento** è quello legato

all'istituzione, nell'ambito dei rapporti di collaborazione tra la Banca d'Italia e la CONSOB, di comitati di contatto, a livello sia strategico che tecnico, per l'approfondimento e lo scambio informativo sui temi più rilevanti. Tali comitati costituiscono un momento di proficua collaborazione tra le due Autorità.

Le esigenze di collaborazione e coordinamento sono state affrontate anche prevedendo provvedimenti congiunti (è il caso, già citato, del regolamento congiunto Banca d'Italia - CONSOB) o comunque ipotesi di co-decisione (che si realizza in tutti i casi in cui un provvedimento, di regola di carattere generale, viene assunto da un'autorità "d'intesa" con un'altra), o quanto meno riconoscendo ad altre autorità portatrici di interessi rilevanti il potere di essere "sentite". Sono tuttavia attuabili anche metodi diversi di coordinamento, come quelli previsti dalla disciplina dei conglomerati finanziari, in cui si individua per alcune funzioni un lead regulator, e dalle regole sulla vigilanza consolidata in caso di gruppi transnazionali, che prevedono, in ipotesi di mancato raggiungimento di una decisione congiunta, l'esercizio del potere provvedimentale da parte della sola autorità responsabile della vigilanza consolidata.

Le esigenze di collaborazione travalicano i confini nazionali, rendendo necessarie norme sugli obblighi di reciproca informazione e di cooperazione anche tra le autorità competenti di diversi Paesi, anche mediante l'istituzione di veri e propri collegi di supervisori. Le crescenti dimensioni e il carattere internazionale dei gruppi, con le correlate eventualità di crisi transnazionali di carattere sistemico, richiedono infatti un parallelo adeguamento delle forme della supervisione, che coinvolge inevitabilmente più autorità di vigilanza nazionali e tende a fondarsi su forme di coordinamento sempre più stabili e continuative.

5. A chi rispondono le Autorità indipendenti?

Lo svolgimento indipendente delle funzioni da parte delle Autorità **non esclude, ed anzi presuppone forme di responsabilità nei confronti degli organi politici elettivi e dei cittadini**: un'Autorità che non fosse chiamata a dar conto del proprio operato potrebbe infatti non avere incentivi sufficienti ad agire in maniera effettivamente autonoma e imparziale.

A questa regola non si sottrae la Banca d'Italia, nella sua duplice veste di banca centrale e di Autorità di vigilanza. L'indipendenza quale banca centrale

nazionale è bilanciata da una puntuale previsione degli obiettivi di stabilità monetaria ai quali l'attività del Sistema Europeo di Banche Centrali deve conformarsi.

La previsione dell'art. 284 del Trattato FUE, secondo cui la BCE presenta annualmente un rapporto alla Commissione ed al Consiglio della Comunità Europea e al Parlamento europeo, ed è tenuta a pubblicare almeno trimestralmente rapporti sull'attività del SEBC e settimanalmente un rendiconto finanziario consolidato, rende possibile una verifica successiva dell'operato del SEBC.

Per quanto concerne l'attività di vigilanza, va ricordato che già il testo unico bancario ha previsto l'obbligo di determinare e a rendere pubblici i principi e criteri della vigilanza bancaria e la pubblicazione da parte della Banca di una relazione annuale sull'attività di vigilanza. Quest'ultima previsione è tradizionalmente soddisfatta attraverso la relazione annuale presentata all'assemblea dei partecipanti di fine maggio. Mancava per la Banca d'Italia uno specifico obbligo di riferire anche al Parlamento o al Governo sullo svolgimento dei compiti istituzionali, già contemplato invece per le altre Autorità: ma tale obbligo è stato introdotto dalla legge n. 262 del 2005.

In deroga a quanto disposto dalla legge sul procedimento amministrativo del 1990, per la quale gli atti normativi e generali sono esclusi dall'obbligo di motivazione e dall'applicazione delle norme sulla partecipazione al procedimento, la legge n. 262 del 2005 ha previsto che i provvedimenti aventi natura regolamentare, o comunque carattere generale, delle Autorità di vigilanza siano motivati con riferimento alle scelte di regolazione e vigilanza, e che siano previamente consultati i soggetti interessati. Attraverso queste misure, la legge impone l'adozione di un processo normativo estremamente trasparente, che rende necessaria l'attenta ponderazione delle scelte, la proporzionalità dei mezzi rispetto agli obiettivi, la minimizzazione degli oneri per i destinatari.

Un *modus operandi* delle Autorità indipendenti nella produzione delle regole caratterizzato dal rispetto dei **principi di proporzionalità e di minimizzazione degli oneri per i destinatari** è ormai ritenuto generalmente necessario, sia nell'ambito delle norme interne ed internazionali, sia nelle elaborazioni della giurisprudenza.

La trasparenza sull'attività di vigilanza prudenziale è richiesta dalla direttiva 2006/48/CE (recante regole ispirate al Nuovo Accordo di Basilea), in base alla quale debbono essere resi pubblici i criteri utilizzati nel processo di valutazione prudenziale, i dati statistici relativi all'attuazione della nuova regolamentazione e le norme primarie e secondarie rilevanti (cd.

supervisory disclosure). La giurisprudenza amministrativa, nell'esaminare i presupposti su cui si fonda l'esercizio del potere regolamentare delle Autorità indipendenti, ha poi osservato che le Autorità, poste al di fuori della tradizionale tripartizione dei poteri così come della responsabilità ministeriale sancita dall'art. 95 Cost., esercitano un potere normativo che si giustifica proprio in base al procedimento partecipativo: in assenza di responsabilità e di soggezione nei confronti del Governo, l'indipendenza e la neutralità delle Autorità può trovare, per il Consiglio di Stato, "un fondamento dal basso, a condizione che siano assicurate le garanzie del giusto procedimento e che il controllo avvenga poi in sede giurisdizionale". L'attribuzione di poteri normativi alle Autorità indipendenti è dunque pienamente compatibile con l'ordinamento, a condizione che le Autorità prevedano idonee garanzie partecipative e si dotino di sistemi di consultazione preventiva.

La consultazione pubblica nell'ambito dei processi di elaborazione delle regole è funzionale, nel sistema della legge n. 262 del 2005, all'applicazione del principio di proporzionalità e all'analisi, già prevista da precedenti leggi, dell'impatto della regolamentazione sull'attività degli operatori e sugli interessi dei risparmiatori e degli investitori.

La legge n. 262 del 2005 ha disposto ancora che le Autorità assicurino l'accesso agli atti da parte degli interessati, con norma che in effetti replica una previsione di carattere generale recata dalla legge sul procedimento amministrativo e già pienamente applicata, fatti salvi i casi coperti dal segreto d'ufficio. Analoghe considerazioni potrebbero farsi a proposito dell'espressa enunciazione normativa dei principi del contraddittorio e della verbalizzazione, mentre il principio secondo cui devono essere tenute separate le strutture con funzioni istruttorie e decisorie è stato attuato dalla Banca d'Italia, in relazione all'attribuzione diretta della potestà sanzionatoria, attraverso una più chiara definizione dei ruoli nell'ambito del relativo procedimento.

Da ultimo, la Banca d'Italia e le Autorità indipendenti sono anche pienamente soggette al sindacato giurisdizionale. I giudici amministrativi hanno raggiunto un elevato grado di specializzazione, i tempi dei giudizi relativi a provvedimenti delle Autorità indipendenti sono ridotti e assicurano una rapida definizione delle controversie in settori particolarmente rilevanti dell'economia quali quelli in cui operano le Autorità di vigilanza. Con il nuovo codice del processo amministrativo, anche la materia sanzionatoria è stata devoluta ai giudici amministrativi.

In definitiva, tutte le richiamate previsioni dimostrano che l'indipendenza non può essere disgiunta dalla responsabilità; ma questa ben può manifestarsi in forme diverse da quelle tradizionali della responsabilità ministeriale. I meccanismi di nomina e di revoca che prevedono il coinvolgimento del Governo e del Parlamento,

l'obbligo di riferire sull'attività svolta, le audizioni presso le Commissioni parlamentari che seguono gli affari economici e finanziari su questioni concernenti i settori di competenza delle Autorità, la partecipazione ai procedimenti, anche normativi, da parte dei soggetti vigilati costituiscono per le Autorità indipendenti altrettante valide forme di raccordo con la sfera politica e della società civile.

Va tuttavia mantenuto fermo il principio che ***l'accountability non deve rendere possibili indebite intromissioni nell'attività delle Autorità indipendenti***: il ruolo di queste ultime deve restare chiaramente distinto da quello dei soggetti politici, in modo da non creare interferenze o tensioni e da non dare neanche l'astratta percezione che possano verificarsi condizionamenti.