

Banca d'Italia

**Legislazione bancaria,
finanziaria e assicurativa:
la storia, il presente, il futuro**

Saluto di Fabrizio Saccomanni
Direttore Generale della Banca d'Italia

Roma, 14 ottobre 2011

Do il benvenuto a tutti i partecipanti a questo Seminario organizzato dalla Consulenza legale nell'ambito delle manifestazioni promosse dall'Istituto per la celebrazione del 150° anniversario dell'Unità d'Italia. Un saluto particolare rivolgo ai rappresentanti delle *authorities*, che vedo numerosi in sala a tutti i livelli, agli appartenenti alla magistratura sia civile che amministrativa, al mondo accademico a quello delle libere professioni.

In particolare, ringrazio quanti hanno collaborato alla realizzazione di questa occasione di approfondimento e, soprattutto, i prestigiosi relatori che hanno dato la loro disponibilità ad intervenire sia come *discussant* sulle singole tematiche settoriali della mattina che come partecipanti alla Tavola rotonda prevista per il pomeriggio. Un ringraziamento anche al Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Roma che ha accreditato il Seminario come evento formativo.

Oggetto della riflessione odierna è, in particolare, la Storia della legislazione bancaria, finanziaria e assicurativa in occasione della presentazione di un'opera su 150 anni di sviluppi normativi dall'Unità ai giorni nostri.

Un primo spunto che mi piace cogliere dall'introduzione dell'opera è quello relativo alla consapevolezza della circolarità che caratterizza le interazioni fra economia e diritto. L'analisi storica e la comparazione fra questi tre importanti settori del diritto dell'economia confermerebbe l'opportunità di guardare al diritto stesso non come una semplice sovrastruttura tesa a registrare lo status quo dei rapporti economici e sociali e delle scelte politiche ma come un fattore dinamico che – strettamente legato alla politica – tende ad influire su tali rapporti e tali scelte e ne è a sua volta influenzato. Ecco, allora, che lo studio storico del come e perché sono state esercitate alcune opzioni di politica legislativa e di come esse hanno retto alla prova

del tempo diventa indispensabile sia per un'applicazione consapevole delle norme esistenti che per un corretto disegno di quelle nuove.

La stretta connessione fra economia e diritto caratterizza, del resto, tutto l'ambiente di lavoro della Banca d'Italia. Lo stesso sistema di scelta dei nostri dipendenti, basato su una rigorosa selezione di giovani sia economisti che giuristi e la loro successiva formazione mira alla creazione di una cultura comune, o comunque, un'intersezione significativa fra due culture professionali, in cui l'economista sia avvertito dell'implicazione giuridica delle proprie scelte ed il giurista possa comprendere i contesti economici ed aziendali che le norme sono chiamate a regolare. Ciò è particolarmente importante al fine di poter addivenire quando si procede alla formulazione di nuove disposizioni, non solo in materia economica, ad una normativa che sia consapevole del suo impatto sia sull'economia e sul mercato che sull'amministrazione e sulla società in generale e sia quindi ad un tempo più efficace e più sostenibile. Questa compenetrazione – oggi più difficile e costosa da raggiungere a causa della crescente complicazione e specializzazione di questi due campi del sapere – un tempo, relativamente recente in termini storici, esisteva di più anche a livello accademico.

La ricerca storica che viene oggi presentata a questo stesso Seminario che si svolge in contemporanea con un'iniziativa di ampio respiro del Servizio Studi economici sono la miglior testimonianza di questa integrazione.

Un'altra prospettiva che l'analisi storica del diritto appare schiudere è quella del come e da chi vengono fatte le norme. Tanto per fare un esempio, alle riflessioni sul ruolo del *brain trust* dell'IRI nella messa a punto della legge bancaria del 1936-38, l'opera oggetto di presentazione in questo Seminario consente di aggiungere analoghe considerazioni per quanto riguarda i testi normativi a noi più vicini quali il TUB ed il TUF. Questo, se mi consentite, mi sembra uno spunto di dibattito assai

fecondo per la Tavola rotonda pomeridiana. Penso in particolare al prof. Cassese, da tempo sostenitore che la maggior produttrice di norme è, in realtà, la pubblica amministrazione. Sarebbe allora interessante indagare come tale ruolo cambia quando esso è svolto da amministrazioni caratterizzate da un alto grado di indipendenza nei confronti del Governo e che sono ormai inserite in una “rete” comunitaria.

Un ulteriore *fil rouge* importante che l’opera segue è quello delle crisi, evidenziando come esse siano da sempre state uno dei fattori che più ha influito su buona parte della legislazione di settore. Ad esso si è affiancato, negli ultimi anni, quello che, nell’opera, viene individuato come l’altro grande “motore” di tale normazione: il diritto dell’Unione. Ed, in effetti, si sottolinea come anche le sistematizzazioni recenti – come il TUB, il TUF ed il codice delle assicurazioni – siano indirettamente figlie del diritto dell’Unione che ha per esse agito da occasione e stimolo. Così come del resto sembra aver fatto per il varo di riforme epocali come la cosiddetta legge Amato che – avviando con il cambiamento della forma giuridica delle banche pubbliche la grande stagione italiana delle privatizzazioni – ha, in pratica, “innescato” una significativa evoluzione della nostra economia. Anche qui è interessante notare come tale riforma non ci fosse stata imposta dalle direttive comunitarie ma fosse comunque necessaria per consentire al nostro sistema di fronteggiare quella competizione su scala continentale che le direttive stesse stavano per introdurre.

Si può anzi osservare come, purtroppo, questi due fattori di cambiamento della legislazione, crisi e diritto dell’Unione, si siano, ora, in qualche modo, intrecciati. L’opera – pur fermandosi, in questa versione, a tutto il 2010 e, quindi, non tenendo conto dei recenti più drammatici sviluppi – lo sottolinea. Essa individua anche nell’adeguamento delle norme nazionali e comunitarie cogenti alle regole di *soft law* elaborate nei più ampi consessi internazionali di coordinamento (penso, in

particolare, al Financial Stability Board) una delle criticità dell'azione di contrasto alla crisi.

La ricostruzione storica – e, quindi, anche questa vostra riflessione odierna – non è probabilmente la sede per dare una risposta immediata alle urgenze di questo difficile periodo.

Tale ricostruzione tuttavia, in un momento in cui il nostro Paese ha un estremo bisogno – in tutti i settori dal governo dell'economia, alla giustizia, alla formazione dei giovani – di riforme che lo aiutino a ritrovare il sentiero perduto della crescita, può essere di aiuto nel tradurre le proposte di riforma in un insieme di norme legislative coerente, efficiente e attento alle esigenze di sviluppo della nostra economia.

Nell'esprimere ancora una volta, a nome di tutta la Banca, la soddisfazione e l'orgoglio di partecipare, con questi contributi di approfondimento e di conoscenza nei settori di operatività dell'Istituto, alle celebrazioni per il centocinquantenario della nascita del nostro Paese, ringrazio ancora tutti per la partecipazione e vi auguro buon lavoro!