

Workshop su Giustizia amministrativa ed esigenze del sistema economico

Roma, 6 giugno 2018

Indirizzo di saluto di Ignazio Visco

Governatore della Banca d'Italia

È con grande piacere che la Banca d'Italia ospita oggi questo Workshop, frutto di un'iniziativa congiunta del nostro Istituto e del Consiglio di Stato. Saluto il Presidente Pajno e tutti i partecipanti. Ringrazio i relatori e tutti coloro che nelle due Istituzioni hanno contribuito alla realizzazione di questa iniziativa.

Il Workshop affronta l'argomento, complesso, del rapporto tra giustizia amministrativa ed esigenze del sistema economico, chiamando a un confronto esponenti del mondo giuridico e di quello economico. È una scelta ispirata alla convinzione che un'interlocuzione proficua tra queste due diverse realtà sia un elemento essenziale per favorire il raggiungimento di un corretto equilibrio tra le esigenze di tutela, rappresentate dalla giurisdizione, e le ragioni del mercato.

Il benessere di una nazione dipende dalla quantità e qualità delle risorse disponibili, da quanto efficientemente esse vengono impiegate, dai progressi in campo tecnologico. Ma un ruolo non meno importante rivestono le istituzioni, in particolare

le cosiddette “istituzioni economiche”. Con questo termine ci si riferisce sia all’insieme delle norme che regolano i mercati, l’attività d’impresa e i rapporti tra imprese e settore pubblico, sia ai soggetti che tali regole sono chiamati a disegnare, attuare e far rispettare. L’amministrazione della giustizia è, quindi, componente fondamentale del sistema istituzionale di un paese.

Finora, l’attenzione degli analisti e delle organizzazioni internazionali è stata rivolta prevalentemente al ruolo che il funzionamento della giustizia civile riveste nell’influenzare l’efficienza produttiva e la competitività di un paese. Una cospicua letteratura empirica ha dimostrato che inefficienze in questo campo hanno effetti negativi e quantitativamente rilevanti sulla crescita, attraverso molteplici canali. Tali evidenze assumono particolare rilevanza nel nostro paese alla luce dei ritardi che affliggono il nostro sistema giudiziario civile; esse hanno contribuito a sviluppare una maggiore consapevolezza del problema, a stimolare analisi volte a comprendere meglio l’entità e le ragioni dei malfunzionamenti, a incoraggiare azioni di riforma.

La relazione tra giustizia amministrativa ed economia è stata invece meno investigata sul piano empirico, nonostante il nesso quasi strutturale esistente tra le due. Basti pensare che le decisioni del giudice amministrativo incidono sui costi e sui tempi di realizzazione delle opere pubbliche e quindi sulla dotazione infrastrutturale del paese; sugli incentivi all’avvio di nuove attività produttive, generalmente soggette a forme di autorizzazione pubblica; sul funzionamento di tutti i settori sottoposti a regolazione o a vigilanza da parte di Autorità indipendenti. Non meno rilevanti sono le ricadute “indirette” sull’efficienza del sistema produttivo, derivanti dal fatto che il giudice

amministrativo interviene sull'azione della Pubblica Amministrazione nel suo complesso, che fa da contesto all'attività d'impresa.

Sulla più ridotta produzione di analisi quantitative potrebbe avere influito il fatto che nei paesi anglosassoni, dove ha avuto origine la letteratura sui nessi tra funzionamento della giustizia e performance dell'economia, non esiste una giustizia amministrativa quale giurisdizione separata e distinta da quella del giudice ordinario. È tuttavia indubbio che un importante stimolo alla produzione di analisi può venire dalla disponibilità di informazioni in grado di fornire una rappresentazione il più possibile completa del funzionamento della giustizia amministrativa. In tal senso, merita un particolare apprezzamento il recente volume a cura dell'Ufficio Studi della Giustizia Amministrativa, che contiene alcune elaborazioni di dati non disponibili in precedenza, corredate da interessanti analisi.

Possiamo utilmente partire dall'affermazione del Presidente Pajno, nella sua prefazione al volume, che *“vi sono due rappresentazioni del valore e del ruolo della giustizia amministrativa: da una parte quella del mondo legato alla riflessione giuridica e dall'altra quella dei commentatori dei fatti economici. Il primo tende a privilegiare la garanzia dei diritti del cittadino, i secondi la promozione dello sviluppo ad ogni costo. Sicché giustizia amministrativa ed economia, pur legate da un rapporto strutturale, rischiano di non intendersi e di parlare linguaggi diversi”*.

Sul piano concettuale, tale contrapposizione non sussiste. La teoria economica ha da tempo individuato nell'affermarsi dello Stato di diritto (la c.d. *rule of law*) una delle

condizioni affinché un'economia possa crescere e prosperare. Esso si fonda su tre fondamentali pilastri: la protezione dei diritti di proprietà, la corretta applicazione dei contratti, il principio in base al quale l'esercizio del potere pubblico nei confronti dei cittadini è limitato entro i confini delineati dalla legge. La tutela giuridica di tale ultimo principio nel nostro ordinamento è affidata alla giustizia amministrativa.

Sul piano concreto, la questione del rapporto tra giustizia amministrativa ed economia si fa ovviamente più complessa.

Sotto un primo profilo viene in rilievo la capacità del "sistema giustizia" di assicurare tempestività delle decisioni e uniformità di interpretazione delle norme che gli operatori si trovano a dover applicare. Carenze rispetto a questi profili si traducono in aggravati di costi e in minore certezza del diritto, un valore fondamentale per gli operatori economici nell'orientare le scelte di investimento e la valutazione degli scenari di rischio. Come dirò più avanti, queste questioni hanno assunto specifica rilevanza a seguito del processo di integrazione europea ed in particolare nei campi dell'Unione monetaria e bancaria.

Sotto un secondo profilo, la relazione tra giustizia amministrativa ed economia è influenzata dalla presenza di numerosi *trade-off*, spesso di difficile composizione. Si tratta di trovare un adeguato bilanciamento tra l'esigenza di assicurare una piena ed effettiva tutela degli interessi particolari e collettivi (ad es. la protezione del paesaggio o dell'ambiente) e quella di garantire un'azione pubblica certa e spedita, a tutela della competitività del sistema economico, della stabilità finanziaria, dello

sviluppo infrastrutturale del Paese. Nell'individuazione di questo equilibrio bisogna tenere conto di un aspetto importante: il funzionamento dei mercati, e conseguentemente le modalità con cui l'azione pubblica può realizzarsi (ad esempio, in merito alla rapidità d'intervento), differisce nei diversi settori, potendosi richiedere soluzioni differenziate nei diversi contesti.

Tali questioni saranno al centro della discussione di oggi. Desidero chiudere questo mio breve indirizzo di saluto con due spunti di riflessione che mi vengono suggeriti dall'osservatorio particolare di un'istituzione che è, al contempo, autorità nazionale e componente del Sistema europeo di banche centrali e dei Meccanismi unici di vigilanza e risoluzione del sistema bancario.

Il primo tocca il tema del sindacato del giudice amministrativo sull'esercizio dei poteri di vigilanza e risoluzione.

Prima di tutto vorrei fugare ogni dubbio sulla opportunità di tale sindacato. Un'autorità che non fosse sottoposta al vaglio di legittimità del giudice sarebbe certamente più censurabile e più debole, innanzitutto nella sua autorevolezza e credibilità verso gli operatori; potrebbe rivendicare meno la sua indipendenza. La necessità di un sindacato si pone quindi prima di tutto a garanzia della stessa autorità e dell'accettabilità delle sue decisioni, oltre che naturalmente a tutela dei soggetti che di quelle decisioni sono destinatari.

Diversa è la questione dei limiti entro i quali tale sindacato può svolgersi e dei rimedi che al giudice è consentito attivare. Il vaglio del giudice può essere più o meno ampio

e vertere a vari livelli sulle scelte discrezionali adottate dall'amministrazione. Per quanto riguarda i rimedi, al tradizionale annullamento dei provvedimenti si affianca la possibilità di ottenere dall'amministrazione il risarcimento per una decisione illegittima. In specifici casi i poteri del giudice si estendono sino alla valutazione nel merito delle decisioni adottate dall'Autorità pubblica, con facoltà di sostituirsi a essa. Il modo in cui tali limiti e rimedi sono definiti riflette l'equilibrio tra tutela degli interessi e ragioni dell'economia.

Recentemente il tema è stato affrontato dal legislatore europeo chiamato a definire l'ampiezza del sindacato del giudice amministrativo e i rimedi attivabili nelle procedure di risoluzione delle crisi bancarie all'interno dell'Unione europea. L'equilibrio che la direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche (*BRRD*) ha individuato a garanzia della stabilità finanziaria si connota per due aspetti: in primo luogo, l'attribuzione alle valutazioni delle autorità di risoluzione, di livello sia europeo sia nazionale, di una particolare forza in sede di controllo da parte del giudice. Queste valutazioni, riguardanti fenomeni economici complessi, devono costituire la base da cui muove il vaglio del giudice. La stessa disciplina europea limita, quindi, in qualche modo, la possibilità per il giudice di sindacare apprezzamenti eminentemente tecnici, formulati a seguito di complesse istruttorie da parte di istituzioni dotate di un alto grado di specializzazione. In secondo luogo, per quanto riguarda i rimedi, viene fortemente ridimensionata la possibilità di sospendere gli atti delle autorità di risoluzione, in favore di una tutela successiva, di tipo risarcitorio, basata su valutazioni di esperti indipendenti. Quest'ultima opzione

legislativa, rinvenibile anche in altri settori caratterizzati dal ricorso a valutazioni complesse e da peculiari esigenze di celerità dell'azione amministrativa (ad esempio, in materia di appalti), risponde all'esigenza di garantire stabilità a quei provvedimenti la cui rimozione possa gravemente compromettere il perseguimento dell'interesse pubblico.

La seconda riflessione attiene al rapporto tra le corti europee, in particolare la Corte di giustizia, e le corti nazionali. È un tema talvolta tralasciato nel dibattito recente, nonostante alcune problematiche che esso pone per la garanzia di certezza del diritto in ambito bancario e finanziario.

La condivisione di sovranità realizzata nell'ambito della Unione economica e monetaria e dell'Unione bancaria ha portato al conferimento diretto di compiti di vigilanza e risoluzione ad autorità europee, con conseguente accentramento anche del sindacato di legittimità sullo svolgimento di quei compiti. Vaglio di legalità che convive con la giurisdizione delle corti nazionali per le ipotesi in cui i provvedimenti siano di competenza delle autorità domestiche.

Nella nuova cornice normativa la Corte di giustizia europea ha assunto un ruolo centrale, essendo chiamata a valutare la legittimità sia degli atti delle autorità sovranazionali che applicano il diritto europeo, sia delle questioni pregiudiziali che possono sorgere nelle controversie sugli atti delle autorità nazionali adottati sulla base di norme di derivazione europea. Questo ruolo della Corte costituisce un fondamentale presidio a garanzia dell'uniformità nell'applicazione delle regole europee.

La Corte europea è frequentemente chiamata ad esprimersi su tematiche relative alle attività bancarie e finanziarie ed è in effetti già intervenuta con importanti pronunce interpretative del quadro europeo di riferimento (in tema, ad esempio, di *bail-in* e di operazioni straordinarie della BCE) a dare solidità e coerenza alla cornice normativa entro cui si iscrivono l'Unione bancaria e quella monetaria. Queste pronunce sono state anche tenute in considerazione di recente dalla Corte costituzionale nel valutare la legittimità della riforma delle banche popolari. Non sempre, tuttavia, l'intervento della Corte europea assicura effettività di tutela agli interessi coinvolti. Da un lato, i tempi lunghi necessari per arrivare a una decisione pregiudiziale (oltre un anno per la sentenza) appaiono incompatibili con le pregnanti esigenze di celerità che caratterizzano molte delle materie di competenza delle autorità di vigilanza sul sistema finanziario. Dall'altro, i meccanismi di coordinamento fra le corti nazionali e quelle europee non appaiono ancora adeguati. È auspicabile un loro rafforzamento al fine di prevenire esiti divergenti, che rischiano di minare la certezza del diritto. Ciò vale in particolare nel settore bancario nel quale il livello di armonizzazione delle norme è estremamente elevato e vige un sistema di vigilanza unificato.

Le molte questioni aperte e la delicatezza delle soluzioni da ricercare rendono sicuramente interessante questo nostro appuntamento di oggi: formulo a tutti i partecipanti gli auguri migliori per un proficuo svolgimento dei lavori.