

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
DELLA VI COMMISSIONE DELLA
CAMERA DEI DEPUTATI
MAURIZIO LEO

La seduta comincia alle 15,10.

(Le Commissioni approvano il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del professor Sabino Cassese, del professor Renzo Costi, del professor Giuseppe Guarino e del professor Gustavo Visentini.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui rapporti tra il sistema delle imprese, i mercati finanziari e la tutela del risparmio, l'audizione del professor Sabino Cassese, del professor Renzo Costi, del professor Giuseppe Guarino e del professor Gustavo Visentini, che saluto e ringrazio per la loro disponibilità; ringrazio altresì tutti i colleghi parlamentari intervenuti qui oggi. Do subito la parola al professor Sabino Cassese.

SABINO CASSESE. Grazie, signor presidente. Sarò brevissimo per i motivi che poc'anzi ho esposto. Se, come io penso, occorre partire dal problema che ha dato

occasione a questa indagine conoscitiva, questo problema, a mio modo di vedere, ha messo in luce due ordini di questioni.

Il primo è quello che è stato chiamato dei controlli interni delle società per azioni, ma che riguarda in realtà il funzionamento di queste. Sotto questo profilo, a mio avviso, ci sono tre questioni. La prima, quella di una più chiara definizione dei rapporti tra amministratori e amministratore delegato.

C'è oggi nell'ordinamento vigente, ma anche nella riforma entrata in vigore, un evidente squilibrio, messo in luce da questa semplice domanda: potrebbe una società essere amministrata collegialmente, senza deleghe? Se, come io ritengo, la risposta è negativa, la delega diventa un fatto necessario e non eventuale e mi pare che, nonostante i diversi modelli di società che sono stati introdotti dal nuovo codice civile, questo sottolinei un problema di squilibrio o di asimmetria tra chi ha la gestione continua dell'amministrazione e chi è formalmente chiamato a coamministrare. Questo squilibrio è all'origine di ciò che è accaduto.

Il secondo problema riguarda i servizi di controllo interno, perché nella sua applicazione pratica la legge n. 231 del 2001 ha rivelato dei punti poco chiari, che potrebbero essere accuratamente elencati.

Il terzo problema è quello del divieto dei rapporti ulteriori, diretti o indiretti, di amministratori e sindaci con le società. Provate a porre ad uno studioso di diritto commerciale un problema come questo: può un amministratore avere un rapporto diverso da quello amministrativo con la società per azioni? Sentirete tre o quattro risposte diverse; nel passato il problema si

è posto e so anche che illustri studiosi del diritto commerciale del passato si sono espressi su questo argomento.

Il secondo ordine di problemi è quello dei controlli esterni: una effettiva estraneità dei revisori da altre attività, svolte sia direttamente che indirettamente; quindi, la questione della nomina, della rotazione o delle incompatibilità rispetto non solo alla società ma all'intero gruppo.

Un altro problema, già affrontato in questa sede nel corso di una precedente audizione, è quello del *rating*, per cui c'è una contraddizione: società che lavorano per alcuni soggetti e sono pagate da altri. Questo è un problema che si comincia a porre anche per le autorità indipendenti. Si sta arrivando ad un paradosso: i controllori pagano i controllanti. Questa è una questione che va considerata attentamente perché la funzione iniziale, che era quella di un pagamento interstiziale e minore sta diventando dominante.

Il terzo problema, già ampiamente discusso in questa sede, è quello dell'ampiezza e dell'incisività dei poteri della Consob. Rispetto a tutto questo, come può essere valutato il disegno di legge proposto dal Governo? Ho l'impressione che questo testo tocchi prevalentemente gli aspetti organizzativi e dimentichi tutta una serie di aspetti che invece ho cercato di elencare. In questo testo ci sono tre punti critici che vorrei illustrare.

Il primo punto critico è quello relativo alla permanenza del Comitato per il credito e il risparmio, regolato dagli articoli 30, 28 e 26. Questo comitato avrebbe una alta vigilanza, un potere normativo generale a cui si dovrebbe uniformare l'autorità per la tutela del risparmio, e un potere di ricevere informazioni.

Questa configurazione del comitato interministeriale risponde ad un antico modello, illustrato per la prima volta nel 1939 e sviluppato successivamente nel 1949 da Giannini, quello dell'ordinamento sezionale. Il Comitato interministeriale del credito e il risparmio sarebbe il vertice di un ordinamento sezionale caratterizzato dalla presenza di tre elementi: la plurisoggettività, la normazione ed una organizzazione

propria dell'ordinamento sezionale. La tesi esposta dal Giannini, come tutti sanno, ha avuto un enorme successo, perché interpretava una realtà giuridica che in quel momento era vigente. Ora questa realtà da tempo è stata superata e quindi riproporre oggi l'ordinamento del Comitato interministeriale come il vertice di questo ordinamento è secondo me un errore, a cui si è posto riparo in altri settori.

È piuttosto singolare infatti notare che nel 1993, da dieci anni, sono stati soppressi un gran numero di comitati interministeriali che costituivano l'articolazione dei comitati economici, tra cui il CIPAA, il CIPES e il CIPI (è rimasto soltanto il CIPE). In realtà anche il Comitato per il credito e il risparmio avrebbe dovuto essere soppresso. Voglio ricordare che proprio in quegli anni si sono sviluppate le autorità indipendenti, con cui la Banca d'Italia, sia pure conservando le sue caratteristiche peculiari, si è andata allineando, con deconcentrazione dei controlli, separazione tra politica e amministrazione e specializzazione, mentre nel caso degli ordinamenti sezionali, come il CICR per il settore del credito, avviene esattamente il contrario e si ha quindi una concentrazione di poteri, una congiunzione tra politica amministrazione e una non specializzazione.

Il secondo punto sul quale vorrei soffermare brevemente l'attenzione è sempre relativo al disegno di legge elaborato dal Consiglio dei ministri e che sta per essere presentato in Parlamento, in materia di poteri della autorità per la tutela del risparmio. Non mi soffermo sugli aspetti di presentazione. L'espressione tutela del risparmio, assegnata ad una sola autorità, farebbe pensare che non vi siano altre autorità che tutelino il risparmio; questo, invece, non è vero. C'è una ambiguità lessicale, che dovrebbe essere risolta.

Voglio richiamare, in particolare, la vostra attenzione sulla espressione contenuta nell'articolo 4, comma 1 del disegno di legge citato, in cui si legge, testualmente: « L'Autorità (...) emana disposizioni di carattere generale nelle materie attribuite alla sua competenza, anche per prevedere

obblighi a carico dei soggetti nei confronti dei quali esercita i propri poteri, per il perseguimento delle finalità indicate all'articolo 2». Questa disposizione realizza, dieci anni più tardi, un antico sogno dell'ex presidente della Consob, Franco Piga, il quale sosteneva la tesi secondo cui l'autorità che presiedeva dovesse essere indipendente anche nel senso che ad essa fossero attribuiti poteri da esercitare liberamente.

La dizione della richiamata norma del disegno di legge è contraria alla nostra tradizione dello Stato di diritto perché affida un potere all'autorità e stabilisce che questo potere possa essere esercitato anche mediante la previsione di obblighi a carico di soggetti non determinati. Questa latitudine di poteri è incomprensibile in un ordinamento nel quale non è previsto ciò che gli americani definiscono *delegated legislation*, cioè un potere amministrativo innominato affidato ad una autorità. Generalmente, le norme attribuiscono i poteri definendone i destinatari, le modalità di svolgimento, le modalità procedurali per l'esercizio e, inoltre, ne stabiliscono gli effetti e ne stabiliscono, analiticamente, le finalità. Quindi, questa dizione è molto insoddisfacente perché dà carta bianca a questa autorità consentendole di svolgere una serie di attività che non rispondono ai principi di legalità, di nominatività e di tipicità, che reggono il nostro diritto amministrativo.

L'ultimo rilievo è relativo all'articolo 29 del testo richiamato, cioè alla formulazione che, alla fine, è stata adottata, secondo la quale in materia di concorrenza bancaria sarebbero previste due autorizzazioni separate ma esterne (emanate, secondo la norma) con un unico atto. A me pare un pò difficile che una formula di questo tipo possa trovare applicazione. Probabilmente, la formula più semplice è quella di stabilire che le autorità interessate debbano raggiungere una intesa. Infatti, non si capisce come l'esternazione possa essere comune, e la formazione della volontà diversa.

PRESIDENTE. Oltre a ringraziarla, professor Cassese, la inviterei a farci pervenire, se possibile, anche una documentazione di supporto che potrà essere considerata dei colleghi.

Invito i componenti delle Commissioni a formulare i loro quesiti.

LANFRANCO TURCI. Chiedo scusa al professor Cassese per il ritardo con il quale sono intervenuto in questa audizione.

Se ho ben compreso, lei condivide la tesi, peraltro presente anche nel progetto di legge presentato dai Democratici di sinistra, della soppressione del CICR. Ho provato a consultare una sintesi del testo relativo alla FSA inglese. In quel caso, è previsto un rapporto abbastanza pregnante tra l'*Authority* ed il ministro del tesoro, anche per quanto riguarda le nomine. Per fortuna, il Governo, nel suo disegno di legge, è andato in un'altra direzione e sono perfettamente soddisfatto di questo.

Noi stiamo parlando, complessivamente, di tutto il campo della finanza. Possiamo immaginare che tutto il campo della finanza possa essere regolato attraverso le tre o cinque *authority* che, alla fine, continueranno ad operare, con un loro coordinamento, e soltanto in un rapporto, variamente articolato (Commissione unica, bicamerale, o Commissioni competenti), con il Parlamento?

Un'altra osservazione riguarda le banche e questo pasticcio dei pareri della Banca d'Italia e dell'*antitrust*, che dovrebbero convergere, non si capisce in che modo, per tutto quanto previsto attualmente dall'articolo 19 del testo unico bancario. Non c'è dubbio che, dietro alla espressione « sana e prudente gestione », in verità, la Banca d'Italia in questi anni abbia gestito una politica di tutela della italianità, per così dire, delle principali banche del sistema bancario italiano, di fronte al rischio di una entrata squilibrata da parte di istituti di altri paesi europei. Tutti questi difficilmente possono essere definiti puramente temi di regolazione propri di una *authority*. Il Governatore

Fazio lo ha fatto perché, in verità, tutti i Governi che ci sono stati prima, che fossero di centrosinistra o di centro destra, hanno lasciato che fosse il Governatore della Banca d'Italia a decidere come e quanto aprire il mercato di controllo delle banche. Per quanto ne sappia, infatti, non c'è mai stata una decisione formale da parte dei Governi, in questi dieci anni, in merito a che cosa fare, salvo il richiamo agli obblighi comunitari cui tutti i paesi, in questo campo, come anche nell'energia, tentano poi di sottrarsi in vario modo.

A prescindere da questo elemento dell'apertura agli investitori stranieri, che forse è il più eclatante, ci sono altri temi che stanno al confine tra una funzione di regolazione, secondo corretti principi di trasparenza, e l'ambito maggiormente attinente alle scelte politiche. Mi domando se tutto questo possa essere governato, senza una supervisione in capo al CICR o al ministro del tesoro, evitando al contempo che la politica rimetta le mani sulle banche. Lo abbiamo evitato, in questi anni, e sarebbe un disastro se si verificasse ora di nuovo. Siamo sicuri che non si possano trovare le forme per evitare che l'intervento del CICR operi su singoli casi, sul particolare? Si potrebbe evocare lo scambio di lettere tra Tremonti e Fazio, di cui il primo ha fornito documentazione: ben si comprende come mai, in occasione della richiesta di notizie, da parte di Tremonti, relativa a due specifiche banche, Fazio possa aver domandato il motivo di una richiesta particolare e non riguardante lo stato di salute del sistema bancario in generale e dei *bond*.

Fatto salvo dunque il rischio, con criteri da definire meglio, di un tentativo di penetrazione da parte del comando politico sul sistema bancario o su altri intermediari, siamo proprio certi che non c'è uno spazio della politica? Se c'è, non può funzionare soltanto in capo al Parlamento, a meno che non stiamo autorizzando un nuovo modello di Stato in cui il Governo tende a scomparire. Questo è un po' il riflesso del «berlusconismo» dominante ma non può essere il modello di un sistema a regime.

SABINO CASSESE. Alla domanda del senatore Turci si potrebbe rispondere che, comunque, è stato così, finora. Negli atti del Comitato interministeriale per il credito e risparmio non risulta che vi siano stati indirizzi relativi all'assetto del credito.

Inoltre, posso rispondere che la normativa in materia è così ingente e così importante che non si può dire che questo sia un settore al di fuori di un controllo e di un indirizzo. Infatti, l'indirizzo è prodotto dalle direttive comunitarie, dalle norme nazionali, dalle istruzioni di vigilanza della Banca d'Italia, dagli atti secondari della Consob e così via. Non si può dire che sia, per così dire, un'area libera lasciata al settore.

Infine, è proprio sicuro che l'unica forma di *account ability* sia quella della distinzione tra atti generali di indirizzo e quelli relativi al *day-to-day management*? Potrebbe essere prevista un'altra formula, quella che l'autorità indipendente del settore riferisce al Parlamento e quest'ultimo adotta gli atti normativi conseguenti. Quindi, un'*account ability* più piena, non nei confronti del Governo ma dello stesso Parlamento, il quale manifesterà i suoi indirizzi con leggi.

Ritengo che lei abbia sottolineato una questione importante, cioè che il più grande prodotto della legge Amato, dal 1990 in poi, è stato quello di «tirar fuori» la politica dalle banche. Questo è un bene che sarebbe utile non disperdere. Gli amministratori delegati delle banche oggi sono persone che provengono dalla professione, cioè con un *curriculum* interno di tipo professionale. Qualche anno fa ciò non si poteva dire. Non a caso, quando vengono modificati gli statuti delle banche, la Banca d'Italia fa introdurre la dicitura presidente del consiglio di amministrazione, per sottolineare che il capo dell'azienda è l'amministratore delegato e il presidente del consiglio di amministrazione non è il presidente della banca ma del collegio amministrativo.

Da ciò discende che, di regola, negli statuti bancari la Banca d'Italia prevede che i presidenti non abbiano deleghe, in

modo da poter esercitare un potere di generale controllo senza essere implicati nel funzionamento quotidiano; ciò consente anche di non creare bicefalie all'interno delle banche.

PRESIDENTE. Do ora la parola al professor Costi.

RENZO COSTI. Sarei tentato di esporre alcune delle linee fondamentali alle quali, a mio modesto avviso, dovrebbe ispirarsi una riforma generale delle istituzioni preposte alla tutela del risparmio.

In particolare sarei tentato dal desiderio di esporre le ragioni che dovrebbero informare la distribuzione delle competenze fra le autorità di controllo, la necessità di applicare in modo rigoroso il criterio della competenza per funzioni e, nel contempo, di introdurre forme e strutture di raccordo fra le varie autorità, assicurando nello stesso tempo l'indipendenza delle autorità di vigilanza, abolendo ad esempio il Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio, come ho già avuto modo di sostenere in varie sedi. Ma non asseconderò queste tentazioni. Preferisco svolgere qualche osservazione puntuale sul testo governativo intitolato «provvedimenti per la tutela del risparmio» da qualche tempo in circolazione. Nel farlo fermerò l'attenzione sulle proposte che lo stesso formula, ma non mancherò di rilevare anche quelle che a me paiono lacune gravi, senza colmare le quali una adeguata tutela del pubblico risparmio è alquanto problematica.

La rubrica dell'articolo 1 si intitola «Autorità per la tutela del risparmio». A me pare una denominazione impropria. La tutela del risparmio, imposta dall'articolo 47 della Carta costituzionale, è, e rimane, affidata anche alla Banca d'Italia e non può perciò essere considerata un dovere riservato ad una diversa autorità. D'altro canto, non vedo perché si debba abbandonare l'espressione «Consob», né a dire il vero riesco a capire cosa significhi che la Consob «è trasformata» in Autorità per la tutela del risparmio.

Se proprio si vuole, per ragioni di opinabili esigenze mediatiche, abbando-

nare quella denominazione, si potrebbe pensare di definire l'autorità in questione come «Autorità per il mercato finanziario».

L'articolo 2 fissa le «nuova» finalità della Autorità, ma lo fa con un linguaggio confuso (cosa significa «fiducia del mercato?») e, soprattutto, utilizzando criteri fra di loro del tutto eterogenei.

Nel primo comma, infatti, si mescolano obiettivi finali («tutela del risparmio e degli investitori, fiducia del mercato») con obiettivi strumentali («trasparenza e correttezza dei soggetti vigilanti»). Poi nel secondo comma, con riferimento alla Banca d'Italia, si richiamano solo questi ultimi («stabilità dei soggetti sottoposti alla vigilanza degli stessi») quasi che i controlli di stabilità non trovassero anch'essi il loro fondamento nell'articolo 47 della Costituzione e non mirassero alla tutela del risparmio.

In definitiva, è necessario riscrivere quelle norme, mettendo in evidenza che sia i controlli di trasparenza sia i controlli di stabilità trovano la propria giustificazione nell'articolo 47 della Carta costituzionale.

A quanto pare il provvedimento sposa la tesi, che io condivido, che nel nostro ordinamento debbono continuare ad operare (a parte l'antitrust) due autorità, l'una deputata ai controlli di trasparenza e di correttezza e l'altra preposta ai controlli di stabilità.

Ma l'articolo 3, secondo comma, non applica con rigore questo principio e lascia in vita (oltre all'UIC) l'ISVAP e la COVIP. Mentre sulla base di quel criterio entrambe dovrebbero essere cancellate, con trasferimento della vigilanza di stabilità alla Banca d'Italia e di quella di trasparenza alla «nuova» Consob.

Non solo, ma prevede che i provvedimenti di queste due autorità sopravvissute vengano, in una serie di ipotesi, assunti «sentita l'Autorità», ossia la nuova Consob.

Si è in presenza, quindi, non della auspicata semplificazione dei controlli, ma ad una loro maggiore complicazione.

Il terzo comma dello stesso articolo 3 prevede di attribuire alla nuova Consob i controlli di trasparenza sui contratti stipulati dalle Banche e dai soggetti disciplinati dagli articoli 106 e seguenti del TUB e condivido questa impostazione; soltanto che si ipotizza che i provvedimenti della nuova Consob siano assunti « sentita » la Banca d'Italia soltanto quando si tratta di contratti stipulati dalle banche e non anche quando sono posti in essere dagli intermediari dell'albo speciale previsto dall'articolo 107, anche se pure questi soggetti sono sottoposti a controlli di stabilità, sia pure diversi da quelli che insistono sulle banche.

In ogni caso si è in presenza di una complicazione non necessaria.

Il quarto comma dell'articolo 3 trasferisce alla nuova Autorità le competenze che gli articoli 11, 12 e 129 del Testo Unico bancario affidano a Banca d'Italia.

Si tratta di materie che hanno un'incidenza o sul sistema dei pagamenti (si veda l'articolo 11, quinto comma) o sulla riserva dell'attività bancaria alle banche (si veda il nuovo comma 4-*quater* dell'articolo 11) o sulla stabilità delle banche (articolo 12) o del mercato finanziario (articolo 129).

Certamente sono materie che riguardano anche la trasparenza e la correttezza dei comportamenti ed è quindi corretto prevedere un controllo della nuova Consob ma i relativi provvedimenti dovrebbero essere assunti d'intesa con la Banca d'Italia, almeno quando incidono sulla riserva dell'attività bancaria o sulla stabilità delle banche.

Il quinto comma dell'articolo 3 prevede che i provvedimenti di cui all'articolo 53, quarto comma, e 58 del Testo Unico bancario vengano assunti sentita la nuova Consob. Sono provvedimenti che riguardano la sana e prudente gestione delle banche e il trasferimento di rami aziendali delle banche e non si vede perché debbano intervenire le complicazioni connesse con la necessità del parere dell'autorità preposto alla trasparenza.

Avendo conservato in vita ben quattro autorità di vigilanza (Banca d'Italia, Con-

sob, COVIP, ISVAP) e continuando ovviamente ad adempiere le proprie funzioni l'Autorità garante, il problema del coordinamento è rimasto particolarmente vivo.

L'articolo 26 prevede un Comitato permanente di coordinamento, ma tale Comitato perde d'importanza in presenza di un rafforzamento dei poteri del CICR. In altri termini, a me pare indispensabile creare una struttura di raccordo fra le autorità, ma mi sembra altrettanto indispensabile cancellare il CICR, valorizzando proprio il Comitato di coordinamento.

In ogni caso, è necessaria una definizione più accurata dei compiti di questo Comitato.

L'articolo 28 prevede l'obbligo per la nuova Consob di trasmettere periodicamente al CICR « informazioni sui fatti di maggior rilievo rilevati o acquisiti ».

La formulazione è ambigua perché sembra consentire al CICR di avere informazioni anche sui singoli soggetti o singole operazioni. Il che sarebbe in contrasto anche con la formulazione dell'articolo 30 che consente al CICR di chiedere solo « informazioni generali ». Mi parrebbe opportuno sostituire l'attuale espressione con la seguente: « informazioni di carattere generale acquisite nell'esercizio delle funzioni istituzionali ».

L'articolo 29 ridisciplina la concorrenza nel mercato bancario. A me sembra giusto attribuire la relativa competenza all'Autorità garante, ma credo che un'operazione indispensabile per la stabilità di una o più banche non possa essere vietata perché comprime la concorrenza.

L'articolo 31 elimina le competenze del Ministro in materia di sanzioni. Mi pare giusto.

Non capisco il recupero di competenza sulla stessa materia a favore del CICR contenuto nel quinto comma dello stesso articolo 31.

Se dovessi esprimere un giudizio di sintesi sul riordino delle competenze fra le autorità, direi che si tratta di un progetto molto più consapevole di quello preannunciato dalla stampa ma che manca di coerenza e non assicura alle autorità l'indipendenza necessaria. Non prende poi

posizione su momenti essenziali come la riforma del sindacato giurisdizionale sugli atti delle autorità, non libera la Consob dal controllo sui promotori, non distingue nell'esercizio del potere sanzionatorio fra funzione istruttoria e funzione derisoria, non restituisce il *listing* alla Consob.

Alcune riflessioni in materia di disciplina delle attività.

Primo: l'articolo 38 prevede l'applicazione dell'articolo 2412, comma 2, per l'ipotesi in cui prodotti finanziari collocati soltanto presso investitori istituzionali vengano poi diffusi fra il pubblico. A me pare che si potrebbe adottare un sistema di questo tipo: l'investitore istituzionale risponde ai sensi dell'articolo 2412 se colloca presso il pubblico prima che sia trascorso un anno dal suo acquisto e se lo fa senza prospetto, a meno che non siano titoli assistiti da un alto *rating*.

Secondo: l'articolo 40 non mi pare in grado di assicurare la correttezza dei rapporti fra banca e impresa: sarebbe opportuno imporre l'applicazione dell'articolo 136 del TUB anche nell'ipotesi di finanziamento a favore di soci che detengano una partecipazione rilevante.

Terzo: l'articolo 42 prevede un « sistema di indennizzo dei risparmiatori ». Se il fondo, come pare, può avere natura mutualistica, è necessario prevedere un sistema di controllo sugli aderenti per evitare l'azzardo morale. Sarebbe opportuno prevedere un fondo alimentato dalle sanzioni pecuniarie.

Quarto: la delega per la disciplina delle società di revisione mi pare in alcuni punti (durata, auspicabilmente protratta, non rinnovabilità dell'incarico; criteri di nomina e controlli dell'autorità) troppo generica.

Quinto: credo sia opportuno reintrodurre le norme sul mendacio bancario e rivedere le norme sui falsi.

Sesto: l'articolo 50 abroga l'articolo 100, primo comma, lettera f) del TUF, bisogna chiarire che il prospetto non è necessario per i depositi e per i relativi certificati.

Ma il limite maggiore del provvedimento è costituito dalle sue lacune. Non si

occupa del governo delle società quotate. Sotto questo profilo a me pare indispensabile rafforzare la tutela delle minoranze e il ruolo dell'assemblea; prevedere per l'amministrazione il voto di lista, il limite al cumulo degli incarichi, introdurre la *class action*, abbassare i *quorum* per l'azione di responsabilità della minoranza, richiedere requisiti analoghi a quelli previsti per gli amministratori delle banche; imporre la presenza di sindaci di minoranza. È necessaria l'introduzione di giudici specializzati. È necessario considerare l'attività di consulenza in materia di intermediazione mobiliare un'attività riservata, come nella legge n. 1 del 1991.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Costi, soprattutto per la puntuale disamina delle diverse questioni che generano incertezze e difficoltà interpretative. Gradiremmo anche avere, se possibile, un contributo scritto, in modo che nel corso del dibattito parlamentare, trattandosi di un provvedimento ancora in via di discussione, si possano apportare perfezionamenti.

RENZO COSTI. Sono naturalmente disponibile.

PRESIDENTE. Grazie, professore. Do ora la parola ai colleghi per le domande.

GIANCARLO PASQUINI. In un passaggio del suo intervento il professor Costi ha accennato ai probabili nuovi compiti e funzioni che il CICR dovrebbe assolvere in conseguenza dell'accordo di Basilea 2. Come si concilia il superamento del CICR con questi nuovi compiti e funzioni?

Inoltre, vi è il problema di dare omogeneità al sistema delle autorità come ordinamento, principi di funzionamento ed assetti per dare, in sostanza, a tutte le *authority* pari dignità. Se questo problema esiste, come si potrà affrontarlo?

RENZO COSTI. Ho detto che l'accordo di Basilea 2 porterà ad accentuare i poteri del CICR in quanto, soprattutto per quanto concerne la valutazione non stan-

dardizzata, comporta una discrezionalità maggiore delle autorità di vigilanza. Assumono particolare importanza l'organizzazione della banca, i criteri adottati in concreto. Non si tratta più di una vigilanza affidata soltanto a rapporti oggettivi, ma molto più vicina alla gestione bancaria.

Ciò non è in contraddizione con quanto detto. Nel momento in cui in vi è un CICR temo sia difficile evitare che il medesimo organismo fissi poi le norme del settore. Ma poiché, a mio avviso, si tratta di norme « tecniche », la loro applicazione potrebbe in ogni caso essere affidata — senza contraddizione di sorta — ad una Autorità indipendente.

Peraltro, nella direzione della discrezionalità tecnica, porta necessariamente anche la riforma societaria. Infatti, nel momento in cui ammettiamo che strumenti dai più diversi contenuti possano essere collocati sul mercato e l'organizzazione interna sia particolarmente malleabile, apriamo la strada ad un nuovo modello di vigilanza, in base a cui non ci si potrà più, in concreto, accontentare che un socio detenga, ad esempio, una quota del 5 per cento. D'altra parte, il nuovo disegno di legge tende ad intervenire proprio in questa direzione, intesa a definire un sistema dai criteri molto più elastici. Certamente, ipotizzare un ordinamento capace di attribuire un'inevitabile discrezionalità della vigilanza in capo ad un organo politico, significa ammettere la possibilità che venga incisa l'indipendenza delle Autorità.

Quanto alla ipotizzata omogeneità tra le Autorità, non trovo che costituisca un tratto necessario. Naturalmente, il capitolo delle Autorità di regolazione è diverso da quello delle Autorità di vigilanza, ma anche a voler restare nell'ambito delle seconde, i vincoli posti alla Banca centrale, per esempio nell'ipotesi in cui si tengano unite vigilanza bancaria e funzione monetaria, finiranno inevitabilmente per incidere anche sulla funzione di vigilanza stessa. Se invece si intendesse operare verso una separazione delle competenze —

che a mio parere sarebbe opportuno tenere ancorate — allora si potrebbero porre problemi in termini diversi.

PRESIDENTE. Ringrazio il professore Costi per il suo intervento. Prima di dare la parola al professor Guarino, porgo le scuse del senatore Pontone, presidente della 10^a Commissione del Senato, che non può essere presente perché malato.

GIUSEPPE GUARINO. Onorevole presidente, onorevoli deputati e senatori, conosco del caso Parmalat solo quanto è desumibile da un'affrettata lettura dei giornali, ma mi sono formato il convincimento che esista una causa profonda e sostanziale alla sua base, capace, in ipotesi, di provocare pericoli maggiori. Tale mia persuasione, non ancora completamente maturata, trova una conferma nella lettura di questo testo, il quale introduce delle riforme sostanziali, anche molto rilevanti, che non hanno nulla a che vedere con i casi Parmalat e Cirio. È perciò spontaneo chiedersi se la causa reale di tale provvedimento, elaborato intenzionalmente e consapevolmente per porre rimedio a qualche disfunzione del sistema, non fosse un'altra. Cercherò, alla fine del mio intervento, di fare qualche cenno alla possibile direzione della ricerca. Veniamo, ora, ai punti centrali del problema.

Perché ho appena sostenuto che questo disegno di legge dispone in maniera totalmente autonoma rispetto al caso Parmalat, con cui non può avere nessun rapporto? E qual è la riforma fondamentale introdotta con tale testo, e che mina in modo radicale il nostro sistema? L'articolo 47 della Costituzione pone una norma che tutela insieme il risparmio e il credito. Questa disposizione è stata ritenuta costantemente ispirata dal testo unico del 1936, che poneva a base dell'attività bancaria, appunto, la raccolta del risparmio e l'esercizio del credito. Le banche, infatti, come avrebbero potuto esercitare il credito se non attraverso la raccolta del risparmio? Ed i risparmi delle banche sono i depositi dei conti correnti. Negli ultimi cinquant'anni non c'è stato nessun

caso grave di lesione dei consumatori per malgoverno del risparmio da parte delle banche; il sistema ha funzionato in modo tale da tutelare i risparmiatori al 100 per cento, quando si sono verificate gravi crisi nel settore. Occorre rilevare che il risparmio gestito dalle banche non ha alcun rapporto con Parmalat né con il caso Cirio. E allora perché andare a toccare il risparmio bancario? Perché è questo che viene intaccato dal provvedimento richiamato, con esso viene incisa la base stessa dell'attività creditizia.

Secondo il modo normale e principale di operare delle banche, queste erogano il credito sulla base di quanto è stato raccolto dei depositanti attraverso i depositi di conto corrente. Ho seguito con molta attenzione le acute osservazioni del professor Cassese e del professor Costi; sarebbero molte le rilevazioni di carattere linguistico e sistematico da muovere su questo testo ma proporrei di esaminare solo i punti centrali, per verificare se il suo impianto è accettabile oppure non lo è.

Ci sono molte forme di risparmio, esiste anche il risparmio dell'abitazione, dell'acquisto dell'appartamento. Ci si può chiedere se rientrano o meno tra i risparmiatori, ad esempio, coloro che acquistano i titoli pubblici, di Stato. Certamente sono risparmiatori. Ma rientrano o meno nella categoria di cui all'articolo 1 del disegno di legge? Dico questo a conferma dell'osservazione che faceva giustamente il professor Costi. Nella mia analisi, tuttavia, tralascierò le diverse forme di risparmio, o le questioni sulla competenza dell'Autorità anche in materia di acquisto di immobili o di titoli di Stato: quello che mi preme rilevare, invece, è il fatto che l'articolo 2 colpisca appieno la base dell'attività bancaria, sia intaccando i principi di cui all'articolo 47 della Costituzione — che considera le due attività inscindibili —, sia gli articoli base della disciplina del 1936, ove si definisce la banca come il soggetto che esercita contemporaneamente la doppia attività della raccolta del risparmio e dell'esercizio del credito: non può eserci-

tare il credito se non attraverso attività finanziarie, se non attraverso la raccolta del risparmio.

Immaginate cosa accada quando uno stesso soggetto un giorno si trovi dinanzi l'Autorità — la si chiami come si voglia — e un altro la Banca d'Italia come suo interlocutore: il risultato sarà quello di creare non un giano bifronte, ma un giano spaccato, perché in parte seguirà una sorte, in parte un'altra. Tale osservazione ha un carattere decisivo perché, come penso di poter dimostrare, riconoscere questa scissione, individuare il muro che si pone tra il risparmio da una parte e l'esercizio del credito dall'altro, significa far perdere utilità all'intero provvedimento.

Vi sono alcuni punti che certamente il disegno di legge vuole realizzare e che invece non diventano più realizzabili. Vediamo perché. Lascio da parte la questione di carattere giuridico-formale circa la compatibilità della decisione adottata con l'articolo 47 della Costituzione (a mio parere la risposta è negativa e basterebbe solo ciò per spingere verso un cambiamento di regime). Certamente, se l'articolo 47 prevede che le due attività rimangano legate, ciò costituirà impedimento ad una loro separazione. In ogni caso, ritengo che noi giuristi piuttosto che profittare troppo della superiorità tecnica ed esaminare questioni interpretative, dovremmo cercare di analizzare i profili pratici. Ed il primo profilo pratico da trattare è che la scissione è contraria buonsenso, come accennavo poc'anzi.

Se andate a rivedere le vecchie considerazioni finali di Carli o anche di Menichella, tutto era fondato sui tassi dell'attività finanziaria rispetto a quelli dell'attività di credito. Era necessario che l'uno non fosse in concorrenza con l'altro e che si potesse governare l'insieme, con uno svolgimento che vedremo quale importanza riveste nell'interpretazione dell'articolo 129.

Sono contrario, però al fatto sistematico che non è stato toccato l'articolo 14 del testo unico bancario, il quale prevede che l'autorizzazione alle banche sia data

solo dalla Banca d'Italia. Quindi, è la Banca d'Italia che dà l'autorizzazione sia per il risparmio che per il credito, perché le due attività sono inscindibili. Ai sensi dell'articolo 10 solo la banca può svolgere l'attività di raccolta del risparmio e quella di erogazione del credito ed essa può essere autorizzata soltanto dalla Banca d'Italia.

C'è tutta un'attività che dovrebbe rientrare sotto il controllo di questa autorità di nuova istituzione, però, allo stesso tempo, solo la Banca d'Italia può valutare l'idoneità a svolgere una sana e prudente gestione.

Ciò implica delle conseguenze pratiche molto rilevanti. A voler pensare male, l'intero progetto mira a un risultato pratico. Si sottrae un certo numero di dipendenti alla Banca d'Italia e, in relazione a ciò, la Banca d'Italia deve fornire le risorse. Quindi, si sottraggono dipendenti e risorse, per le quali vi sarà una gestione molto più libera di quanto fosse consentito fino a quando quelle risorse appartenevano alla Banca d'Italia. Tornerò su questo aspetto successivamente, perché è centrale.

Questo obiettivo viene minato alla radice, perché le due attività (di verifica della parte creditizia e della raccolta del risparmio) sono inscindibili. Quando gli ispettori della Banca d'Italia esercitano la vigilanza non si possono fermare a verificare l'attività creditizia e non quella di raccolta del risparmio, perché tale attività rileva ai fini della concorrenza, della regolarità e della sana e prudente gestione.

Se la Banca d'Italia esercita la vigilanza, sia quando rivolge la sua attenzione all'attività degli organismi centrali, sia quando controlla i singoli sportelli, come già da alcuni anni ha cominciato a fare, non può rivolgersi soltanto a controllare il credito. Infatti, la Banca d'Italia deve verificare se il soggetto si è ispirato alle regole di leale condotta nella raccolta del risparmio, in modo che la concorrenza non venga turbata e che si abbia la certezza che si comporti secondo i canoni della sana e prudente gestione. Quindi, anche se si sottraesse alla Banca d'Italia

l'attività di controllo della raccolta del risparmio, essa dovrebbe comunque svolgere le attività di vigilanza ed ispettiva in modo integrale. Ciò significa che non si può sottrarre neanche un dipendente. Ci si potrà organizzare in un altro modo, perché i dipendenti della Banca d'Italia dovranno continuare a svolgere la loro consueta attività di controllo e verifica. Essi, infatti, devono necessariamente controllare entrambi gli aspetti per ottenere un giudizio complessivo, che serve per valutare i rapporti interni al sistema e anche la stabilità del sistema bancario stesso.

La nuova autorità non dovrebbe contare sull'apporto di funzionari e dipendenti della Banca d'Italia, ma deve contare su una propria ed autonoma organizzazione. Non è una cosa da poco, perché la Banca d'Italia esercita un'attività ispettiva anche a livello decentrato. In ogni provincia vi è una sede decentrata della Banca d'Italia e tali sedi hanno giurisdizione ispettiva e di vigilanza su tutte le banche e le agenzie che operano nella provincia. Se esse devono svolgere per intero la loro attività in funzione della stabilità del sistema, la Consob dovrebbe creare una propria organizzazione periferica. Dato che l'organizzazione della Consob grava sui costi del sistema bancario, come prima conseguenza sicura avremo un aumento del costo dell'attività bancaria. Ciò che noi vogliamo ridurre, andremo automaticamente ad aumentare.

Il redattore del sistema deve avere immaginato una cosa simile, perché ha previsto che la nuova autorità si possa avvalere della Guardia di finanza.

Ho conosciuto la Guardia di finanza e devo dire che essa oggi è diventata una cirenea, perché l'organico è sempre quello, mentre per ogni nuova attività che deve essere svolta ci si rivolge alla Guardia di finanza, come, ad esempio, è stato fatto per la droga e gli immigrati clandestini. Allora, se vengono aumentate le competenze della Guardia di finanza, corrispondentemente devono essere aumentati gli organici e specializzarli.

Voglio attirare la vostra attenzione sul fatto che, pur avendo la Banca d'Italia pieno titolo, ed avendolo sempre avuto, ad utilizzare la Guardia di finanza, essa non l'ha mai utilizzata. Per quale ragione? Una volta ci fu un problema perché qualcuno voleva interessare la Guardia il finanza di una questione, ma si riuscì a bloccarla. Infatti, se si invia la Guardia di finanza in un'agenzia, il giorno dopo i depositanti vanno subito a ritirare i propri depositi, perché tale evento viene sentito come qualcosa che non va. Il ritiro dei depositi è l'evento più dannoso per il sistema bancario. Quindi, immaginare che per verificare non, in questo caso, l'erogazione del credito, ma la raccolta del risparmio, e quindi i conti correnti e i depositi del piccolo risparmio (una volta si diceva della povera gente, oggi dei piccoli risparmiatori), significa avere la sicurezza che il giorno dopo essi ritireranno tutti i loro risparmi.

Questa è la ragione per cui la Banca d'Italia, nella sua lunga e più che centenaria storia, non ha mai richiesto l'intervento della Guardia di finanza, ma si è avvalsa sempre dei propri mezzi, che si considerano, non a caso, collegati all'istituto della *moral suasion*, citato in tutti i manuali, ossia ottenere gli stessi risultati senza che si renda necessario l'utilizzo dei poteri formali.

Mi sembra che se il risultato è quello di sottrarre una quota dell'organizzazione della Banca d'Italia e ciò non può essere raggiunto, si avrebbe conseguentemente un aumento considerevole dei costi organizzativi.

In un'altra occasione ho ricordato che mi colpì molto Stringer, quando feci un saggio sullo sviluppo della Banca d'Italia del 1920 e 1936, quando ebbe l'attribuzione della vigilanza: egli, come prima cosa, ci mise due anni per organizzare il sistema delle ispezioni e dei controlli, predispose tutte le circolari e fece i corsi di preparazione e si deve considerare che allora il sistema bancario non era complesso come quello di oggi. Allora fu anche discusso tra il Ministero delle finanze (che comprendeva anche il Tesoro) e la Banca

d'Italia se dovesse essere affidata la vigilanza agli ispettori del Ministero o alla Banca d'Italia. Egli si astenne assolutamente dall'assumersi la responsabilità dei nuovi compiti prima di preparare la propria organizzazione. Infatti, riteneva che se avesse esercitato tali compiti in modo inadeguato, il prestigio della Banca d'Italia sarebbe stato compromesso.

Ammettiamo che si possa utilizzare una quota consistente dei dipendenti della Banca d'Italia. Credo che sulla carta ciò sia semplicissimo. Il risparmio richiede più personale, perché è un'attività di sportello, mentre il credito, tutto sommato, può essere gestito centralmente. Quindi si prendono i due terzi o la metà dei dipendenti, che passano all'altra amministrazione.

Abbiamo delle esperienze chiarificatrici in tal senso. Alcuni dei parlamentari presenti sapranno meglio di me che quando si crea una nuova organizzazione assorbendo risorse di diversa provenienza sono necessari tra i 5 e i 20 anni per amalgamare queste diverse risorse. La regione Lazio è un esempio rappresentativo al riguardo (ma solo perché in questa regione si sono maggiormente concentrate risorse di diversa provenienza); solo due anni fa la regione Lazio, con decisione molto intelligente, ma anche con dei « colpi d'accetta », è riuscita a chiarire tutte le posizioni e tutte le provenienze, equalizzandole. Qual è la ragione di ciò? È l'impossibilità che un individuo con un determinato stipendio venga invitato a svolgere la sua attività insieme ad un soggetto che percepisce un guadagno: devono guadagnare la stessa cifra (è l'effetto « galleggiamento »). Le diverse provenienze, pertanto, portano come primo risultato ad un aumento degli stipendi.

Inoltre, a soggetti di diversa provenienza corrispondono aspettative di carriera differenti. Quando si inizia una carriera nella Banca d'Italia si conosce quale sarà il proprio futuro e ci si attende che questo sia rispettato, mentre ovviamente soggetti di varia provenienza avranno aspettative di carriera diverse. È da questa situazione che nascono tutti i contrasti:

ognuno vuole che siano rispettate le proprie prospettive di carriera, con determinati spazi ai livelli superiori e con determinate frequenze di passaggio.

Il terzo grande problema riguarda la sede: spostare un impiegato (dirigente o di altro livello) da una sede ad un'altra è una delle cose più complicate che vi siano. Potrà facilmente aver luogo una lotta per andare o non andare in quella sede, a seconda delle preferenze.

Detto ciò, avremo certamente di fronte una serie di difficoltà organizzative che creeranno sicure disfunzioni per quattro o cinque anni. Questo insieme di norme non può allora ritenersi finalizzato ad assicurare per l'immediato futuro un migliore controllo teso ad evitare altri casi come quelli Parmalat e Cirio. È sicuro, infatti, che la nuova organizzazione, così immaginata, prima di cinque anni — ad essere ottimisti — non sarà in grado di funzionare come presso lo stesso ufficio presso la Banca d'Italia. Per cinque anni tutti coloro che lo desiderano siano preavvisati: questo è il momento giusto per mettere in atto tutti gli imbrogli immaginabili o altre manovre del genere...

Il professor Costi ha svolto un'accurata analisi dei casi in cui sia richiesto l'intervento di due autorità. Sorprende che in questo caso i poteri più « gravi » siano concessi in esclusiva alla sola nuova autorità. Infatti, se la mia rapida lettura del testo di questo disegno di legge è stata corretta (fatte salve le modifiche che subirà lungo il suo iter), agli articoli 70, 76, 78, 79 e 80 si configurano dei poteri esercitabili da tale autorità in piena autonomia. Tali poteri sono decisivi e riguardano ad esempio la nomina dell'amministratore straordinario e la messa in liquidazione. Pensate però che la Banca d'Italia per sua lunga tradizione tenta di contenere i casi di amministrazione straordinaria e di messa in liquidazione, per il loro impatto spaventoso sul sistema bancario e sulla sua stabilità. Si cerca di prevenire queste situazioni e di farvi ricorso solo in caso di necessità, trovando

delle soluzioni conformi all'interesse generali prima di adottare dei provvedimenti formali.

Questi provvedimenti formali sarebbero invece adottati dall'altra autorità solo per i profili inerenti il risparmio, nel qual caso però saremmo di fronte a dei veri imbrogli con conseguenze gravi e con un impatto sulla stabilità del sistema bancario inimmaginabile; e per questi poteri non è prevista neanche la consultazione della Banca d'Italia.

Le osservazioni fin qui svolte riguardano i punti centrali del testo (gli articoli 10 ed 11); l'articolo 129 del testo unico, invece, potrebbe anche essere soppresso come richiesto dalle autorità comunitarie, ma il mantenimento del procedimento cui vi si fa riferimento è stato consentito solo all'Italia perché con l'articolo 129 si vuole evitare la contemporanea immissione sul mercato finanziario di un numero eccessivo di emissioni. Questo infatti influisce sui tassi di interesse e dobbiamo tener presente che il più grande debitore sui mercati finanziari è lo Stato. I risparmiatori si rivolgono a Parmalat o ad altri soggetti perché questi offrono tassi di interesse maggiori. In presenza di una grande concentrazione di obbligazioni, per far sì che queste vengano acquistate sul mercato si debbono aumentare i tassi di interesse, cosa che di per sé è un segno di dubbio sulla solidità dell'emittente. L'effetto indiretto, poi, è quello di far aumentare in generale i tassi di interesse, soprattutto in relazione ai titoli già da tempo presenti sul mercato.

La previsione di cui all'articolo 129 potrebbe essere soppressa, ma la stessa autorità comunitaria ha riconosciuto la sua opportunità. Ad essa poi, si fa riferimento nel testo unico bancario in funzione della stabilità del mercato. Il mercato finanziario è tuttavia ancora più forte; non rileva quindi soltanto la stabilità del sistema bancario, ma bisogna far riferimento al sistema del mercato finanziario che influisce sul debito dello Stato. Sopprimete pure questa disposizione, se lo riterete opportuno, ma non bisogna privare la Banca d'Italia della possibilità di

cooperare affinché i tassi di interesse, principalmente quelli del Tesoro, non subiscano alterazioni.

Dal lato dell'autorità vi è un errore di carattere generalistico: si ricorre sempre ad un paragone con quello che avviene negli Stati Uniti, in Inghilterra, in Francia. Per quanto noi professori di diritto amministrativo lo ripetiamo sempre, non si considera che il nostro sistema giuridico è totalmente diverso: abbiamo un concetto di atto amministrativo che non trova corrispondenze né in Francia, né in Inghilterra né, tantomeno, negli Stati Uniti. Il nostro sistema di diritto amministrativo comprende, tra l'altro, i tribunali amministrativi regionali, che possono annullare un atto anche della massima autorità, e di qui si può arrivare anche in secondo grado. Si tratta di principi non modificabili perché trovano un fondamento costituzionale; l'articolo 113 della Costituzione non consente di sottrarre gli atti amministrativi alla tutela giurisdizionale.

Gli atti della Consob sono atti amministrativi. Durante la mia precedente occupazione ho avuto modo di discutere una questione rilevante dinanzi alla Consob; in quella occasione mi sono sentito chiedere dagli eminenti componenti della Consob se io ritenessi che i loro atti fossero veramente di tipo amministrativo. Risposi che certamente era così. Ma avrebbero dovuto esser loro a insegnarlo a me! Quando sono stati creati i tribunali amministrativi regionali, io, che a quell'epoca difendevo molto spesso la Banca d'Italia, ho dovuto avvertire di fare attenzione.

Quando esisteva soltanto il controllo centrale da parte del Consiglio di Stato, quest'ultimo aveva una sorta di soggezione morale della Banca d'Italia e non c'era mai stato un provvedimento di annullamento (anche perché i provvedimenti in oggetto erano in numero molto ridotto). Tuttavia, se nel discorso entrano i tribunali amministrativi, bisogna fare attenzione perché non è più la stessa cosa. Quando per esempio, una piccola banca di Lecce emette un provvedimento e, a seguito di una certa condotta, si adotta un procedimento di messa in liquidazione, di

tutto ciò non si occupa il Consiglio di Stato, bensì il tribunale amministrativo di Lecce, il quale di certo non la pensa come l'autorità centrale.

Se dunque un certo numero di vostri provvedimenti (norme di amministratori straordinari ed eventuali messe in liquidazione) vengono annullati, il prestigio della Banca d'Italia cade e, con esso, l'intero sistema. Quindi, a maggior ragione, bisogna stare attenti ad evitare di giungere alla fase in cui un provvedimento di questo tipo si renderebbe indispensabile, « accompagnando » la banca e facendo in modo che le situazioni di carattere sostanziale vengano chiarite prima.

Posso confessarvi che, nell'ambito della mia lunga carriera professionale, quando mi sono dovuto recare a Milano per difendere il provvedimento di messa in liquidazione del Banco Ambrosiano (è stata una di quelle circostanze in cui mi sono sentito le vene che bruciavano nei polsi), ero l'unico difensore per la Banca d'Italia (anche perché si trattava di una questione sostanzialmente nuova) mentre, dall'altra parte, c'erano dieci grandi professionisti. Se fosse andata male, il prestigio della Banca d'Italia (e probabilmente anche quello dell'attuale Presidente della Repubblica, che all'epoca era molto coinvolto nel provvedimento che è stato adottato) sarebbe stato diverso.

Vi confesso che la difesa dell'autorità centrale, in una situazione di questo tipo, è estremamente delicata e preoccupante. Coloro che conoscono lo svolgimento di tali rapporti sanno che molti dei problemi che hanno poi dato luogo alle contestazioni nei confronti di Baffi e Sarcinelli derivavano dal fatto che Occhiuto (colui che manteneva tutta la tradizione poiché sapeva come bisognava regolare i rapporti con gli ispettori e i soggetti terzi) aveva improvvisamente lasciato la Banca. Quella interruzione della tradizione ha prodotto per la Banca d'Italia più danni di quanto si potesse immaginare, appunto perché vi era un modo di trattare dal punto di vista formale diverso da quelle che invece erano le esigenze sostanziali.

Queste osservazioni si collegano ad un'altra considerazione di carattere generale (lo so che sembrano sciocchezze e mi rendo conto che non è facile seguire questo tipo di discorso ma, a maggior ragione, bisogna farlo!). La difficoltà degli organi collegiali è che l'organo collegiale deve decidere sulla base di documenti istruttori. Se ciò è vero, ogni parola che viene detta nel collegio va riferita. Esiste, quindi, un verbale dell'organo collegiale dal quale si può risalire alla congruità (questo è un servizio tipico invocabile nei confronti degli atti amministrativi) con i documenti istruttori. Se, dunque, un membro del collegio, in buona fede, fa delle affermazioni senza aver letto i documenti istruttori e queste sue dichiarazioni devono essere riportate a verbale le possibilità di annullamento crescono enormemente.

Una delle ragioni per le quali si è sempre mantenuto il carattere solitario dell'amministratore della Banca d'Italia, è che in questo modo si riduceva enormemente la possibilità di vizi formali del provvedimento. Si potrebbe allora rispondere: «eliminiamo il TAR!». Ma, come tutti sanno, questo non può essere eliminato perché l'articolo 113 della Costituzione ne impone la presenza. Quindi, se si potessero trasferire le competenze (abbiamo già visto per quali ragioni quelle attinenti al risparmio non si possono trasferire), maggiori o minori, alla nuova autorità, essendo questa un organo collegiale, ci si troverebbe molto più esposti ad annullamenti di quanto non avverrebbe, invece, per una gestione individuale delle responsabilità amministrative.

A questo riguardo, vorrei anche osservare che il segreto d'ufficio non può essere esteso all'altra autorità. Per la Banca d'Italia vige il segreto d'ufficio, nel senso che si può riferire solo al governatore e solo quest'ultimo può comunicare alle autorità esterne (secondo la direttiva comunitaria anche al ministro del tesoro, ma solo per dati complessivi e non per fatti individuali). La ragione di ciò risiede nell'articolo 47 della Costituzione e si ricollega alla tutela del risparmio e delle esigenze del credito,

perché l'esercizio del credito richiede che non vengano create situazioni di scandalo.

Quando esisteva la distinzione tra banche pubbliche e banche private, questa era una delle ragioni per le quali le prime soffrivano. Se infatti una banca privata fosse stata guidata da un direttore generale infedele, questa lo avrebbe mandato via (gli avrebbe offerto del denaro purché scomparisse); invece gli amministratori delle banche pubbliche, in quanto pubblici ufficiali, avrebbero dovuto denunciarlo. Pertanto, tutti avevano la sensazione che nelle banche pubbliche le cose non andassero bene perché, da un lato, anche un piccolo cassiere doveva essere denunciato mentre, dall'altro, per un grande direttore di una banca privata ciò non valeva in quanto bisognava salvaguardare (in tutti i paesi del mondo si opera in questo modo) la fiducia dei risparmiatori nei confronti della banca.

Come è sorta, dunque, la controversia tra il ministro del tesoro e il governatore della Banca d'Italia? Se il governatore della Banca d'Italia trasmettesse dati individuali relativi a una banca al ministro, il governatore stesso non sarebbe tenuto a farne denuncia all'autorità giudiziaria se non vi fosse una richiesta da parte di quest'ultima. Il ministro, invece, qualora venisse a conoscenza di un fatto che potrebbe avere le sembianze di un reato, sarebbe tenuto a trasmettere gli atti all'autorità giudiziaria. Verrebbe quindi scalfito quel principio base dell'ordinamento bancario, cioè dell'ordinamento creditizio.

Questo sistema di trasmissione di tutte le comunicazioni dall'uno all'altro, per cui tutti, alla fine, trasmettono al ministro del tesoro, significa la catastrofe, perché appena qualcuno ritiene che ci sia un sospetto di reato, è il ministro poi, che non ha la salvaguardia, a doverne dare comunicazione all'autorità giudiziaria.

PRESIDENTE. Egregio professore, al fine di lasciare spazio ai colleghi che desiderano formulare osservazioni o domande, la inviterei a concludere. Queste sue interessantissime conclusioni potreb-

bero comunque divenire oggetto di un documento che saremmo lieti di acquisire.

GIUSEPPE GUARINO. Per quanto riguarda in particolare il disegno di legge, vi sono innanzitutto due aspetti collegati. Si dice che l'autorità deve essere organizzata sulla base del modello del pubblico impiego o pubblica amministrazione, ma poi si aggiunge che essa deve avere un bilancio redatto sulla base del modello delle società per azioni. Però, le società per azioni devono perseguire l'utile, l'autorità invece non deve farlo. Essa deve soltanto spendere con rigore, con misura e con saggezza le somme di cui diviene assegnataria.

Questa è un'incongruenza che si collega ad un'altra osservazione. La Banca d'Italia deve invece seguire il modello delle società commerciali perché, per un principio comunitario, le banche centrali devono gestire bene il loro patrimonio. Questo è un punto centrale nel disegno di legge su cui vorrei insistere. Infatti, il patrimonio della Banca centrale è una riserva di ultimo rimedio, non una riserva valutaria (quello è un altro regime giuridico). Il patrimonio delle banche centrali è la riserva di ultima istanza. Anche se è piuttosto raro che nel sistema di monitoraggio moderno ci sia una crisi così grave da non potere essere affrontata con i rimedi normali, qualora una tale grave crisi si determinasse nel sistema bancario, la Banca d'Italia dovrebbe avere delle riserve proprie (un proprio patrimonio) da immettere nel circuito.

Faccio questo discorso perché l'articolo 34 del disegno di legge è veramente sospetto. Leggendo infatti tale articolo non si riesce a capire per quale ragione esso sia stato introdotto e allora, come affermava qualcuno, «tanto vale pensare male». Si dice che insieme al trasferimento del personale si risponde di tutte le conseguenze (cioè ci si deve fare carico di eventuali oneri previdenziali, assistenziali e via dicendo). Tuttavia, il testo dell'articolo 34, primo comma, secondo periodo, prevede che «le dotazioni patrimoniali e gli immobili di proprietà della Banca d'Italia, strumentali per l'esercizio delle funzioni

trasferite, possono essere acquistati dall'Agenzia del demanio ovvero concessi in locazione alla stessa, secondo accordi conclusi tra le parti». Ebbene, se comunque occorre il consenso delle parti, a che giova una tale disposizione? Perché il demanio dovrebbe comprare, pagandoli, gli immobili della Banca d'Italia? E perché la Banca d'Italia dovrebbe vendere tali immobili al demanio quando deve far fronte agli oneri? Il sospetto è che la norma non abbia alcun consenso e che, ad un certo punto, si possa trasformare questa facoltà in un obbligo, per la Banca d'Italia, di trasferire, a seguito del personale, anche i beni patrimoniali. Beni che potrebbero essere utilizzati dal demanio per far fronte, eventualmente, agli oneri di bilancio. A ciò dobbiamo prestare molta attenzione.

In Finlandia si è tentato di compiere un'operazione analoga, ma la Banca centrale europea ha emesso un'*opinion* con cui fermissimamente ha sostenuto che tali provvedimenti non possano adottarsi. Il patrimonio della Banca centrale costituirebbe, infatti, la garanzia di ultima istanza per la stabilità del sistema bancario; se si ritenesse possibile il varo di una tale normativa — peraltro, in una situazione in cui già il bilancio dello Stato è oggetto di valutazioni molto attente sotto il profilo della corrispondenza ai dati reali —, ciò darebbe luogo a gravi preoccupazioni da parte del sistema finanziario internazionale.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Guarino per la sua esaustiva relazione e do la parola ai colleghi che desiderano intervenire.

MAURIZIO EUFEMI. Il professor Guarino ha portato ulteriori elementi di riflessione nel nostro lavoro, contributi particolarmente importanti analogamente, del resto, a quelli recati dagli altri nostri auditi di oggi. Dianzi, non sono intervenuto sulle considerazioni del professor Costi in quanto mi sembrava superfluo, atteso che le condivido in larga misura. Quanto alle questioni poste dal professor