

LE *AUTHORITIES* NELL'ATTUALE ASSETTO AMMINISTRATIVO
ITALIANO: LA VEXATA QUAESTIO DELLA BANCA D'ITALIA¹

*THE AUTHORITIES IN THE CURRENT ITALIAN ADMINISTRATIVE SYSTEM: THE
VEXATA QUAESTIO OF THE BANK OF ITALY*

MARIA PIA RICCI

Double Ph.D

Human Rights, Democracy and International Justice-University of Valencia

Legal Sciences-University of Siena

mpricci@libero.it

RESUMEN: Il fenomeno italiano delle Autorità amministrative indipendenti nasce con lo scopo di dotare la pubblica amministrazione italiana di nuove entità amministrative ad alto tasso di imparzialità, libere da legami politici e soggette soltanto alla legge. Numerosi sono stati gli interventi normativi che si sono occupati di tale fenomeno. Alcuni di essi hanno interessato la Banca d'Italia e la sua controversa natura giuridica, dandone, in conclusione, acquisita la sua fisionomia amministrativa ed indipendente. Ente pubblico a carattere associativo, la Banca d'Italia svolge funzioni di vigilanza e di regolazione del settore creditizio.

PALABRAS CLAVE: Autorità amministrative indipendenti; assetto amministrativo italiano; Banca d'Italia; funzioni; settore creditizio; TUB; natura giuridica.

ABSTRACT: The Italian phenomenon of independent administrative Authorities is born with the aim of providing the public administration of new administrative entities with a high degree of impartiality, free from political ties and subject only to the law. There have been numerous regulatory actions that have been involved in this phenomenon. Some of them concerned the Bank of Italy and its controversial legal nature, giving it, in conclusion, acquired its administrative and independent role. As an associative public entity, the Bank of Italy carries out supervisory and regulatory functions in the credit industry.

KEY WORDS: Independent administrative Authorities; Italian administrative system; Bank of Italy; functions; credit industry; TUB; legal nature.

FECHA DE ENTREGA: 19/06/2017/FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/07/2017

¹ Investigation Project “The CNMV and the guardianship of the retail investor: exploring new possibilities”. National Plan of I+D+i, of the Ministry of Economy and Competitiveness (DER2015-67119-R).

SUMARIO: I. LE AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI IN ITALIA: DEFINIZIONE E NOZIONE.- II. PROFILI STORICI.- III. CARATTERISTICHE.- IV. POTERI.- V. LA BANCA D' ITALIA.- 1. Funzioni: uno sguardo d'insieme.- 2. Politica monetaria.- 3. Cambi e riserve ufficiali.- 4. Operazioni per conto del MEF.- 5. Portafoglio d'investimento.- 6. Sistema dei pagamenti.- 7. Supervisione sui mercati.- 8. Sorveglianza sul sistema dei pagamenti.- 9. Tesoreria.- 10. Emissione di biglietti.- 11. Ricerca economica e relazioni internazionali.- 12. Vigilanza.- 13. Gestione delle crisi.- VI. LA DISCUSSA NATURA GIURIDICA DELLA BANCA D' ITALIA.- VII. LA TUTELA GIUSTIZIALE.

I. LE AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI IN ITALIA: DEFINIZIONE E NOZIONE.

Le Autorità amministrative indipendenti italiane sono enti od organi pubblici dotati di sostanziale indipendenza dal Governo, caratterizzati da autonomia organizzatoria, finanziaria e contabile, e dalla mancanza di controlli e di soggezione al potere di direttiva dell'escutivo, forniti di garanzie di autonomia nella nomina, nei requisiti soggettivi e nella durata delle cariche dei vertici, ed aventi "funzione tutoria" di interessi costituzionali in campi socialmente rilevanti.

La loro funzione è essenzialmente di regolamentazione e tutela degli interessi collettivi in ambiti della vita sociale nei quali il bilanciamento degli interessi si presenta delicato.

Oggetto della funzione tutoria delle Autorità indipendenti sono gli interessi di rilievo costituzionale.

Nell'ordinamento italiano manca una nozione generale di autorità amministrativa indipendente, che consenta di inquadrare giuridicamente tale figura, adattandosi a tutte le tipologie presenti.

Al di là delle possibili qualificazioni soggettive (organismi, enti, organizzazioni etc.), la locuzione "autorità amministrativa indipendente" nasconde un modello di amministrazione pubblica anomalo per la tradizione giuridica italiana, nato sulla scorta dell'esperienza sviluppatasi in altri Paesi ed in concomitanza con l'affermarsi, nell'ordinamento italiano, dei principi dell'economia di mercato.

La carenza di un organico disegno legislativo è stata colmata dalla giurisprudenza amministrativa italiana che ha cercato di definirne il campo d'indagine. In particolare, con un importante parere (C.d.S., sez. II, parere 25-02-2011, n.872) il Consiglio di Stato ha definito le Autorità amministrative indipendenti come

organizzazioni titolari di poteri pubblici che si caratterizzano per un grado notevole di indipendenza dal potere politico, esercitando funzioni neutrali nell'ordinamento giuridico, specie in delicati settori economici, mediante l'utilizzazione di elevate competenze tecniche. In sostanza le Autorità indipendenti hanno funzioni di regolazione di determinati settori della vita economica mediante attribuzione di poteri normativi, amministrativi e giustiziali.

Esperienza tecnica e neutralità pongono i settori economici regolati al riparo da intromissioni politiche tutte le volte che il legislatore italiano decida di istituire un regolatore riconducibile al *genus* dell'amministrazione indipendente.

II. PROFILI STORICI.

L'istituzione delle *Authorities*, nell'ordinamento italiano, è stata concomitante all'affermarsi di una nuova funzione amministrativa, la "funzione di regolazione", di cui le dette Autorità rappresentano il mezzo di intervento privilegiato. Secondo la migliore dottrina italiana in materia, le cause che hanno condotto all'affermazione di uno Stato regolatore ed all'istituzione delle Autorità in questione sono:

- la crisi della legge, nel senso che i settori di attività ai quali esse sono preposte, in quanto soggetti ad una rapida evoluzione tecnologica e di mercato, sono difficilmente regolamentabili con leggi non esposte al rischio di una rapida obsolescenza e ciò spiega il potere di regolazione attribuito ad esse, ossia la capacità di emanare regolamenti o atti generali;
- l'esigenza di neutralizzare il governo dei settori sensibili, sganciando la gestione degli stessi da ogni forma di condizionamento, politico o economico. Di qui le peculiari funzioni, regolatorie e sanzionatorie, affidate alle Autorità, in grado di assicurare un esercizio terzo e neutrale, oltre che tecnicamente adeguato;
- l'abdicazione dello Stato dall'intervento diretto in economia. La proprietà pubblica e il regime monopolistico cedono il passo ad un'attività regolatoria che si concretizza nel fatto che il soggetto pubblico preposto è in grado di scegliere e bilanciare beni ed interessi per farne oggetto di tutela, di individuare e prevenire rischi attraverso l'adozione di regole di condotta e di sanzione per i consociati;
- il ruolo del diritto europeo, in quanto è stato il legislatore europeo ad esigere l'istituzione delle autorità nazionali di regolazioni e a frenare le possibili spinte stataliste volte alla riappropriazione dei poteri già assegnati alle Autorità.

III. CARATTERISTICHE.

Le caratteristiche, più o meno comuni alle diverse Autorità amministrative indipendenti, sono:

- l'indipendenza dall'esecutivo;
- l'elevata competenza tecnica dei componenti;
- la funzione tutoria di settori sensibili, che coinvolgono interessi di rilevanza costituzionale;
- la posizione di neutralità ed imparzialità rispetto agli interessi in gioco.

La connotazione principale delle *Authorities* è, senza dubbio, l'indipendenza dal potere politico.

La regolazione del mercato e l'assunzione di decisioni che investano tutti i soggetti interessati allo stesso richiedono una libertà di azione che può essere garantita solo dalla mancanza di subordinazione rispetto al potere politico, *in primis* il Governo: le Autorità, infatti, devono poter agire in una posizione di equidistanza rispetto a tutti gli interessi in gioco, siano essi pubblici o privati. A tal fine, la forza dell'indipendenza è rappresentata dall'elevata conoscenza del settore e dall'assunzione di decisioni tecniche, uniche vere garanzie per un'azione regolatoria libera da condizionamenti.

Il legislatore italiano, nelle varie leggi istitutive, ha posto alcune prerogative a tutela dell'indipendenza:

- l'autonomia: che può essere "organizzatoria" (come facoltà di darsi regole per il funzionamento degli organi) e "d'organico" (come facoltà di articolare e modificare le piante organiche dei dipendenti), ovvero "finanziaria" (come possibilità di disporre di proprie entrate) e "contabile" (come possibilità di dettare regole proprie per la gestione del bilancio);
- la nomina dei titolari degli organi di vertice: al fine di garantire l'autonomia "decisionale", il legislatore ha stabilito criteri precisi e regole rigide che limitano la discrezionalità del Governo, oppure ha sottratto tale potere all'esecutivo per attribuirlo ad altri organi costituzionali, come i Presidenti della Camera e del Senato;
- i requisiti soggettivi dei componenti, le ipotesi di incompatibilità e la durata della carica: i componenti possono essere scelti solo tra persone che soddisfino determinati requisiti, come la riconosciuta professionalità e la competenza nel settore, oppure che appartengano a determinate categorie, come professori universitari o avvocati. Inoltre, sono previste numerose ipotesi di ineleggibilità ed incompatibilità per tutta la durata della carica, che è sempre soggetta a termine (per

lo più, tra i 5 ed i 7 anni).

IV. POTERI.

Al fine di esercitare la “funzione tutoria” loro assegnata, la legge attribuisce alle *Authorities* :

- poteri ispettivi e d’indagine. Consistono nella possibilità di chiedere notizie ed informazioni, di convocare persone interessate alle attività controllate, di esaminare atti e documenti;
- poteri sanzionatori e di sollecitazione. Quasi a tutte le amministrazioni indipendenti spettano poteri di sollecitazione, raccomandazione e proposta. Ad alcune Autorità spettano anche poteri sanzionatori veri e propri;
- poteri decisorii. Molte amministrazioni indipendenti hanno potere decisorio. Esso consiste nella facoltà di decidere su controversie rientranti nella competenza dell’Autorità stessa;
- poteri regolamentari. L’attribuzione della potestà regolamentare costituisce l’aspetto più significativo dell’indipendenza delle Autorità in esame, traducendosi nel riconoscimento della possibilità di determinare direttamente le modalità di espletamento dell’attività di regolazione e di controllo dei settori alla cui salvaguardia le stesse sono preposte.

V. LA BANCA D’ITALIA.

La Banca d’Italia, nota giornalmisticamente anche come “Bankitalia”, è la banca centrale della Repubblica italiana, parte integrante dal 1998 del sistema europeo delle banche centrali (SEBC).

La Banca d’Italia è un istituto di diritto pubblico, regolato da norme nazionali ed europee.

Parte integrante dell’ Eurosystem, composto dalle banche centrali nazionali dell’area euro e dalla Banca centrale europea (BCE).

Il Sistema europeo delle banche centrali (SEBC), istituito dal Trattato di Maastricht, comprende la BCE e le banche centrali nazionali degli Stati membri dell’Unione europea, a prescindere dall’adozione della moneta unica; solo i governatori delle banche nazionali dei paesi appartenenti all’eurozona, però, prendono parte al processo decisionale ed attuativo della politica monetaria della BCE: il c.d.

Eurosistema è composto dalla BCE e dalle banche centrali nazionali dei paesi che hanno introdotto la moneta unica. Le banche centrali nazionali dei paesi al di fuori della zona euro sono, invece, abilitate a condurre una politica monetaria nazionale autonoma. Fintanto, dunque, che vi saranno stati membri UE non appartenenti all'area euro, vi sarà l'inevitabile coesistenza tra Eurosistema e SEBC.

La Banca d'Italia persegue finalità di interesse generale nel settore monetario e finanziario.

La sede centrale della Banca d'Italia è a Roma, in via Nazionale (Palazzo Koch). L'attuale governatore è Ignazio Visco, nominato il 20 ottobre 2011.

La Banca d'Italia opera sul territorio italiano attraverso delle Filiali, le cui attività principali riguardano:

- la tesoreria dello Stato, nell'ambito della quale curano gli incassi e i pagamenti per conto delle amministrazioni dello Stato;
- la vigilanza su gruppi e intermediari bancari e finanziari attivi in ambito prevalentemente locale;
- la circolazione monetaria, con l'immissione nel circuito delle banconote in euro e il presidio dell'integrità e della qualità dei biglietti in circolazione;
- l'analisi economica e la rilevazione statistica a livello locale;
- la tutela dei clienti degli intermediari bancari e finanziari (educazione finanziaria, ricorsi all'Arbitro Bancario Finanziario ed esposti);
- i servizi informativi in materia di Centrale di Allarme Interbancaria (CR) e alcune attività nel campo del sistema dei pagamenti.

La rete territoriale è articolata in 39 Filiali: 20, insediate nei capoluoghi regionali (c.d. filiali regionali), svolgono l'intera gamma delle attività; 13 svolgono in modo differenziato una parte rilevante di queste attività; 6 sono specializzate nel trattamento del contante per la distribuzione e la raccolta di banconote nei confronti di Banche e Poste e non offrono servizi al pubblico.

Questo assetto è il risultato della riforma della rete territoriale, avviata dalla Banca d'Italia nel 2015, che prevede un più ampio coinvolgimento delle Filiali di maggiori dimensioni in diversi versanti istituzionali e che ha comportato la chiusura di 22 strutture con operatività ridotta. Al posto di queste ultime operano temporaneamente 10 unità di servizio territoriale dipendenti da Filiali della stessa regione, che saranno chiuse nel 2018.

In Europa, la Banca d'Italia è l'autorità nazionale competente nell'ambito del Meccanismo di vigilanza unico (Single Supervisory Mechanism, SSM) sulle banche ed è Autorità nazionale di risoluzione nell'ambito del Meccanismo di risoluzione unico (Single Resolution Mechanism, SRM) delle banche e delle società di intermediazione mobiliare.

L'assetto funzionale e di governo della Banca d'Italia riflette l'esigenza di tutelarne rigorosamente l'indipendenza da condizionamenti esterni, presupposto essenziale per svolgere con efficacia l'azione istituzionale.

Le normative nazionali ed europee garantiscono l'autonomia necessaria a perseguire il mandato. A fronte di tale autonomia sono previsti stringenti doveri di trasparenza e pubblicità. Essa rende conto del suo operato al Governo, al Parlamento e ai cittadini, attraverso la diffusione di dati e notizie sull'attività istituzionale e sull'impiego delle risorse.

1. Funzioni: uno sguardo d'insieme.

La Banca d'Italia svolge varie funzioni:

- concorre a determinare le decisioni di politica monetaria per l'intera area euro nel Consiglio Direttivo della Banca centrale europea, intervenendo anche sul mercato dei cambi;
- esercita attività di vigilanza sulle banche, sugli intermediari finanziari, sugli IMEL (Istituti di Moneta Elettronica), sugli Istituti di pagamento (IP) e, d'intesa con la CONSOB (Commissione Nazionale per le Società e la Borsa), sugli intermediari non bancari (SIM, SICAV e SGR), emanando regolamenti, impartendo istruzioni e assumendo provvedimenti nei confronti degli intermediari finanziari;
- supervisiona i mercati monetari e finanziari (in particolare sul MTS –mercato all'ingrosso dei Titoli di Stato, e sul MID– mercato dei fondi interbancari) e i depositari centrali (Monte Titoli per i titoli pubblici e privati diversi dagli strumenti derivati e la Cassa di Compensazione e Garanzia (clearing house), per gli strumenti derivati;
- promuove, ai sensi dell'articolo 146 del Testo Unico Bancario (Decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385) , il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento nonché dei sistemi di compensazione e regolamento delle transazioni in titoli. A tale proposito, la Banca d'Italia, come ogni altra banca centrale appartenente al SEBC, agisce attraverso tre modalità: 1) con un ruolo operativo, come gestore di servizi. In tale ambito, ad esempio, ha progettato e realizzato, con la Banque de France e con la Deutsch Bundesbank (le cosiddette 3CB, cioè le tre banche centrali), il sistema di

regolamento lordo in tempo reale dei pagamenti di importo rilevante; 2) come Autorità di sorveglianza stabilendo principi e norme anche con riferimento al funzionamento delle infrastrutture di 'clearing' e 'settlement', cioè di compensazione e regolamento; 3) come catalizzatore, sostenendo iniziative promosse dal mercato;

- partecipa alle attività dei principali organismi finanziari internazionali, tra i quali il Fondo monetario internazionale (FMI), la Banca dei regolamenti internazionali (BRI) e la Banca Mondiale;

- offre consulenze analitiche e informative sullo stato dell'economia agli organi costituzionali in materia di politica economica e finanziaria, anche attraverso la relazione annuale del Governatore che si tiene in occasione dell'assemblea dei partecipanti al capitale entro il 31 maggio di ogni anno;

- ha funzioni di controllo in materia di antiriciclaggio che svolge attraverso l'UIF, l'Unità di informazione finanziaria che, a far tempo dall'1.1.2008, svolge le competenze del dismesso UIC (Ufficio italiano dei cambi).

Le principali funzioni della Banca d'Italia sono dirette ad assicurare la stabilità monetaria e la stabilità finanziaria, requisiti indispensabili per un duraturo sviluppo dell'economia.

La Banca d'Italia concorre alle decisioni della politica monetaria unica nell'area dell'euro ed espleta gli altri compiti che le sono attribuiti come banca centrale componente dell'Eurosistema. Cura la parte attuativa di tali decisioni sul territorio nazionale attraverso le operazioni con le istituzioni creditizie, le operazioni di mercato aperto e su iniziativa delle controparti, e la gestione della riserva obbligatoria.

Può effettuare operazioni in cambi conformemente alle norme fissate dall'Eurosistema.

Gestisce le riserve valutarie proprie. Gestisce una quota-parte di quelle della BCE per conto di quest'ultima.

È responsabile della produzione delle banconote in euro, in base alla quota definita nell'ambito dell'Eurosistema, della gestione della circolazione e dell'azione di contrasto alla contraffazione.

L'istituto promuove il regolare funzionamento del sistema dei pagamenti attraverso la gestione diretta dei principali circuiti ed esercitando poteri di indirizzo, regolamentazione e controllo propri della funzione di sorveglianza. Tale attività, unitamente all'azione di supervisione sui mercati, mira in generale a contribuire alla stabilità del sistema finanziario e a favorire l'efficacia della politica monetaria.

La Banca d'Italia espleta servizi per conto dello Stato quale gestore dei compiti di tesoreria, per gli incassi e pagamenti del settore pubblico, nel comparto del debito pubblico, nell'attività di contrasto all'usura.

Al fine di rendere più efficace l'espletamento dei compiti di politica monetaria e delle altre funzioni istituzionali, la Banca d'Italia svolge una intensa attività di analisi e ricerca in campo economico-finanziario e giuridico.

Come Autorità di vigilanza, l'Istituto persegue la sana e prudente gestione degli intermediari, la stabilità complessiva e l'efficienza del sistema finanziario, nonché l'osservanza delle disposizioni che disciplinano la materia da parte dei soggetti vigilati.

Interviene nel campo della regolamentazione bancaria e finanziaria anche attraverso la partecipazione ai comitati internazionali. Si raccorda con le altre Autorità di controllo con cui collabora in base a diverse forme di coordinamento.

L'attività della Banca d'Italia comprende numerosi impegni internazionali che interessano funzioni di central banking e, in particolare, i profili di stabilità finanziaria. Partecipa alla cooperazione nelle sedi europee, presso i diversi gruppi e gli organismi multilaterali. Svolge iniziative di assistenza tecnica in favore di Autorità di controllo di Paesi emergenti e in transizione.

2. Politica monetaria.

La stabilità dei prezzi, in base ai dettami del Trattato CE (art.105), è l'obiettivo preminente assegnato all'Eurosistema, costituito dalla Banca centrale europea e dalle banche centrali degli Stati membri che hanno adottato l'euro. Fatta salva la stabilità dei prezzi, l'Eurosistema sostiene le politiche generali dell'Unione Europea, al fine di contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione, che includono un elevato livello di occupazione e una crescita economica sostenibile.

L'Eurosistema persegue i propri obiettivi tramite la politica monetaria unica. La Banca d'Italia concorre alle decisioni di politica monetaria dell'Eurosistema attraverso la partecipazione del Governatore al Consiglio direttivo della Banca centrale europea.

Le analisi economiche elaborate dallo staff della Banca d'Italia costituiscono un importante contributo alla discussione e al processo decisionale che avviene in quella sede e nelle sedi tecniche dei Comitati e dei Gruppi di lavoro dell'Eurosistema.

L'obiettivo primario della politica monetaria è il mantenimento della stabilità dei

prezzi, definito dal Consiglio come un aumento sui dodici mesi dell'indice armonizzato dei prezzi al consumo per l'area dell'euro inferiore al 2% ma su livelli prossimi a tale valore.

L' Eurosistema persegue la stabilità dei prezzi su un orizzonte di medio periodo mediante la manovra dei tassi di interesse a brevissimo termine sul mercato monetario; per mantenerli al livello ritenuto appropriato, il Consiglio si avvale di diversi strumenti, tra cui le decisioni sui tassi ufficiali e la regolazione della quantità di riserve sul mercato interbancario, effettuata attraverso le operazioni di mercato aperto.

Elementi importanti dello schema operativo adottato dall' Eurosistema sono anche le operazioni attivabili su iniziativa delle controparti (istituzioni finanziarie) e il regime della riserva obbligatoria, con il quale si impone alle istituzioni creditizie di mantenere un deposito sui conti aperti presso la Banca centrale.

Le decisioni del Consiglio riguardo ai tassi d'interesse ufficiali determinano le condizioni del finanziamento delle istituzioni creditizie. Attraverso un complesso processo noto come "meccanismo di trasmissione della politica monetaria", queste decisioni si ripercuotono, in vario grado, sui rendimenti degli altri mercati (ad esempio i tassi sui depositi e sui prestiti praticati dalle banche) e sulle decisioni di risparmio, di spesa e di investimento delle famiglie e delle imprese, fino a riflettersi sull'economia in generale e sul livello dei prezzi in particolare.

L'attuazione della politica monetaria si fonda sul principio di sussidiarietà, in base al quale le operazioni dell' Eurosistema sono di norma condotte dalle banche centrali nazionali nei rispettivi paesi.

3. Cambi e riserve ufficiali.

Tra i compiti e le funzioni affidati alla Banca d'Italia nel quadro istituzionale europeo sono compresi gli interventi sul mercato dei cambi e la gestione delle riserve valutarie.

Coerentemente con le norme che disciplinano l' Eurosistema, la Banca d'Italia contribuisce agli interventi sul mercato dei cambi. Può essere chiamata a effettuare, insieme con le altre banche centrali nazionali e con la Banca centrale europea, interventi sul mercato.

La Banca d'Italia partecipa quotidianamente alla teleconferenza con le principali banche centrali al fine di stabilire i cambi indicativi di riferimento dell'euro nei confronti di 35 valute; sulla base di tali quotazioni la BCE calcola il tasso di cambio effettivo dell'euro.

Inoltre, la Banca d'Italia prende parte agli incontri nei quali le banche centrali aderenti ai nuovi Accordi europei di cambio riferiscono sulla loro attività in cambi.

L'ordinamento assegna la proprietà delle riserve ufficiali del Paese alla Banca d'Italia; in base all'art. 105.2 del Trattato CE, esse costituiscono parte integrante delle riserve dell'Eurosistema, congiuntamente alle riserve di proprietà della BCE.

Le riserve ufficiali nazionali rivestono una importanza fondamentale sia per la Banca europea sia per l'Eurosistema.

In primo luogo, la BCE può richiedere alle singole banche centrali conferimenti di riserve al ricorrere di particolari esigenze.

In secondo luogo, le riserve nazionali consentono di effettuare il servizio del debito in valuta della Repubblica evitando possibili effetti distorsivi sui mercati, nonché di adempiere a impegni nei confronti di organismi internazionali, come il Fondo monetario internazionale.

Infine, essendo le riserve ufficiali delle singole banche nazionali parte integrante di quelle dell'Eurosistema, il loro livello complessivo a la loro corretta gestione contribuiscono alla salvaguardia della credibilità del Sistema europeo di banche centrali.

La Banca d'Italia gestisce le riserve investendole direttamente sui mercati internazionali; amministra, al pari delle altre banche centrali dell'Eurosistema e sulla base di criteri e obiettivi stabiliti dal Consiglio direttivo della BCE, una quota delle riserve conferite alla Banca centrale europea sin dall'avvio dell'Unione monetaria.

4. Operazioni per conto del MEF.

La Banca d'Italia svolge alcune attività per conto del Ministero dell'Economia e delle Finanze tra cui il collocamento e il servizio finanziario dei titoli pubblici sul mercato nazionale e il servizio degli incassi e pagamenti relativi ai titoli emessi sui mercati internazionali. La Banca d'Italia ha la responsabilità dell'organizzazione e della conduzione da parte del Ministero dell'Economia e delle finanze delle attività concernenti il collocamento e il riacquisto dei titoli nonché il servizio finanziario del debito. Collabora con il Ministero nella definizione della politica di emissione, con la formulazione di ipotesi di copertura del fabbisogno mediante collocamento di titoli.

Tra le elaborazioni finanziarie della Banca connesse con queste operazioni vi è il calcolo giornaliero e la diffusione periodica del parametro 'Rendistato', che rappresenta il rendimento medio ponderato di un paniere di BTP aventi vita residua superiore all'anno. L'istituto effettua, ai fini della legge sull'usura e con riferimento

alle categorie di operazioni di credito individuate annualmente dal Ministero, la rilevazione statistica necessaria al calcolo dei tassi di interesse globali medi.

5. Portafoglio d'investimento.

La gestione del portafoglio finanziario della Banca d'Italia contribuisce alla copertura dei costi e alla salvaguardia della sua solidità patrimoniale. Oltre che detenere e gestire le riserve ufficiali del Paese, la Banca amministra un portafoglio di altri investimenti con l'obiettivo di contribuire alla copertura dei costi aziendali e di preservare la solidità patrimoniale a fronte dei rischi ai quali essa è esposta nello svolgimento delle proprie attività istituzionali.

Gli investimenti effettuati, a qualsiasi titolo, dalla Banca sono soggetti al divieto di finanziamento monetario di cui agli artt. 101 e 102 del Trattato UE; sono pertanto proibiti gli acquisti sul mercato primario di titoli emessi da Stati membri o istituzioni dell'area euro, mentre quelli sul secondario sono soggetti a soglie di monitoraggio.

Con cadenza giornaliera, inoltre la Banca d'Italia effettua investimenti temporanei di liquidità (depositi overnight) per conto di banche centrali non appartenenti all'area euro e di organismi sovranazionali, nel quadro del progetto Eurosystem Reserve Management Services sulla gestione delle loro riserve in euro.

6. Sistema dei pagamenti.

Il sistema dei pagamenti può essere definito come l'insieme degli strumenti, delle procedure, delle infrastrutture, delle norme e dei soggetti, intermediari e non, che concorrono a realizzare il trasferimento della moneta da un operatore all'altro.

L'intervento delle banche centrali mira a preservare la fiducia del pubblico nella moneta quale mezzo di pagamento, promuovendo condizioni di efficienza, stabilità e sicurezza. Il buon funzionamento del sistema dei pagamenti, agevolando il trasferimento della moneta fra gli operatori e favorendo lo sviluppo delle transazioni, rappresenta una condizione essenziale per la stabilità e l'efficienza dei mercati finanziari e per la crescita dell'economia reale.

L'offerta diretta dei servizi di pagamento (ruolo operativo) è una delle leve a disposizione delle banche centrali, insieme alla regolazione del sistema (funzione di sorveglianza) e alla cooperazione con il mercato (ruolo di catalizzatore), per promuovere il regolare funzionamento del sistema dei pagamenti.

L'Eurosistema ha attribuito alla Banca d'Italia, insieme con le banche centrali di Francia e Germania, la responsabilità di realizzare e gestire la piattaforma unica del

nuovo sistema dei pagamenti pan-europeo per il regolamento in tempo reale delle singole transazioni di importo elevato, TARGET2.

Inoltre, l'Istituto, insieme con le banche centrali di Francia, Germania e Spagna, ha sviluppato una piattaforma unica pan-europea per i servizi di regolamento delle transazioni in titoli (progetto TARGET2-Securities), avviata il 22 giugno 2015.

Infine, nel comparto dei pagamenti al dettaglio, ha partecipato e sostiene la realizzazione di un'area unica dei pagamenti in euro (Single Euro Payments Area–SEPA), intesa come un mercato pienamente integrato e concorrenziale nel quale non sussistano differenze di trattamento tra pagamenti nazionali e transfrontalieri.

In ambito nazionale, la Banca d'Italia, oltre al sistema di regolamento TARGET2, gestisce anche il sistema per la compensazione e il regolamento dei pagamenti al dettaglio, Bi-COMP. Essa, nel ruolo di gestore di sistemi di pagamento, definisce gli indirizzi di policy per innalzare i livelli di efficienza, affidabilità e sicurezza nell'offerta diretta dei servizi di pagamento a livello domestico.

L'azione sul piano nazionale si inserisce in un contesto europeo caratterizzato in misura sempre maggiore da forti sollecitazioni per la creazione di procedure comuni per l'area dell'euro e per l'armonizzazione del quadro normativo.

7. Supervisione sui mercati.

La Banca d'Italia svolge compiti di supervisione sui mercati finanziari, con l'obiettivo di assicurare la stabilità dei sistemi, la trasparenza e la qualità dei servizi, salvaguardandone l'affidabilità e l'efficienza. In tale quadro la Banca ha competenze, in varia misura condivise con la Consob, per la vigilanza sui mercati rilevanti per la politica monetaria e sulle funzioni e sui servizi necessari per completare e portare a buon fine le transazioni originate su tutti i mercati: compensazione, garanzia, liquidazione e gestione accentrata di strumenti finanziari (le c.d. infrastrutture di post-trading). La Banca ha, invece, competenze esclusive sugli scambi organizzati di fondi interbancari, anche essi rilevanti per la politica monetaria.

8. Sorveglianza sul sistema dei pagamenti.

La sorveglianza sul sistema dei pagamenti è una funzione che le banche centrali svolgono da tempo ma il suo riconoscimento normativo è recente. In Europa, tra i compiti fondamentali del SEBC figura, ai sensi dell'art. 105, par.2, del Trattato UE e dell'art. 3 dello Statuto della BCE, quello di “promuovere il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento”.

Nell' Eurosystema, il Consiglio direttivo della BCE ha il compito di definire la politica di sorveglianza; nell'osservanza di tali orientamenti, alle singole BCN è riservato il controllo dei sistemi nazionali, con ambiti di autonomia più incisivi nelle aree di prevalente interesse nazionale.

Nell'ordinamento italiano, l'art. 146 del TUB riconosce alla Banca d'Italia un ruolo esclusivo di promozione del regolare funzionamento del sistema dei pagamenti nonché il potere di emanare disposizioni per assicurare sistemi di compensazione e di pagamento efficienti e affidabili.

9. Tesoreria.

La Banca d'Italia è il tesoriere dello Stato. Gestisce le operazioni di incasso e pagamento disposte dalle Amministrazioni statali, sia a livello di tesoreria provinciale che centrale. Svolge il servizio di cassa per conto di amministrazioni pubbliche.

La Banca d'Italia svolge il servizio di Tesoreria provinciale e centrale dello Stato: esegue le disposizioni di pagamento emesse dalle amministrazioni dello Stato; riscuote le somme dovute a qualsiasi titolo allo Stato, sia direttamente sia indirettamente attraverso le banche, le poste e i concessionari della riscossione; riceve e custodisce depositi in buoni postali e contante.

Nell'attività di tesoreria rientrano anche i regolamenti dei pagamenti del debito pubblico e la rendicontazione nei confronti delle amministrazioni e della Corte dei Conti.

L'integrazione dei circuiti della tesoreria statale e dei regolamenti interbancari è alla base della "tesoreria telematica", incentrata sul Sistema informatizzato dei pagamenti della pubblica amministrazione (SIPA) che, attraverso la dematerializzazione dei documenti contabili e l'utilizzo dei circuiti bancario e postale per l'esecuzione dei pagamenti, consente di ottimizzare il controllo sui flussi finanziari e informativi relativi ai pagamenti pubblici. La Banca gestisce poi il Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (SIOPE) che mira a rendere disponibili per il Ministero dell' Economia e delle finanze informazioni analitiche e omogenee sugli incassi e i pagamenti delle amministrazioni pubbliche. L'archivio potrà essere utilizzato per rilevare il fabbisogno delle p.a. e migliorare la gestione dei conti, in modo da verificare costantemente il rispetto delle regole di bilancio stabilite in ambito europeo.

10. Emissione di biglietti.

La Banca d'Italia emette le banconote in euro, in base ai principi e alle regole fissati

nell'Eurosistema, ed ha il controllo di tutta la circolazione monetaria presente nel Paese.

Nell'azione di contrasto alla contraffazione delle banconote, la cooperazione della Banca d'Italia con le altre componenti dell'Eurosistema si è tradotta nella realizzazione di un sistema informatico di raccolta e monitoraggio dei dati sulle contraffazioni (il Counterfeit Monitoring System CSM), e di uno schema organizzativo che vede operare differenti istituzioni. In via autonoma, poi, la Banca ha contribuito, con l'Ufficio centrale antifrode dei mezzi di pagamento e con le Forze dell'ordine, all'attività formativa, in materia di riconoscimento delle banconote contraffatte, delle Forze di Polizia nazionali e di altri paesi, degli operatori della p.a. e di gestori professionali del contante.

11. Ricerca economica e relazioni internazionali.

La ricerca su materie economiche e statistiche in Banca d'Italia viene condotta prevalentemente nel Dipartimento di Economia e statistica. L'analisi dei fenomeni economici e finanziari rilevanti nei mercati locali viene curata attraverso strutture per la ricerca economica territoriale, presenti in tutte le regioni italiane.

I lavori di ricerca sono in gran parte destinati alla diffusione attraverso le collane dell'Istituto, riviste specializzate, volumi pubblicati da case editrici nazionali e internazionali.

Nella voce 'Pubblicazioni esterne' della sezione 'Ricerca economica e relazioni internazionali' è disponibile l'elenco dei lavori, prodotti a far tempo dal 1990, che sono stati pubblicati in riviste o in libri.

Nel quadro della cooperazione internazionale la Banca d'Italia è impegnata sui diversi temi di ordine monetario e finanziario a livello europeo, con le altre banche centrali, nei principali gruppi e organismi multilaterali.

12. Vigilanza.

Come Autorità di Vigilanza, la Banca d'Italia svolge le funzioni dirette al mantenimento della stabilità finanziaria in base ai poteri e alle responsabilità di controllo sui singoli intermediari e sul sistema finanziario complessivo che le derivano dall'ordinamento nazionale.

La Banca d'Italia esercita, in armonia con le disposizioni comunitarie, i poteri di vigilanza nei confronti delle banche, dei gruppi bancari e degli intermediari finanziari, avendo riguardo alla sana e prudente gestione dei soggetti vigilati, alla

stabilità complessiva, all'efficienza e alla competitività del sistema finanziario, all'osservanza della normativa in materia creditizia e finanziaria.

L'Istituto dispone di autonoma capacità normativa, svolge compiti di tutela della trasparenza delle condizioni contrattuali delle operazioni bancarie e finanziarie e promuove comportamenti da parte degli intermediari improntati, oltre al rispetto formale degli obblighi di legge, anche al miglioramento sul piano sostanziale dei rapporti con la clientela.

I poteri di controllo sono esercitati nel rispetto della natura imprenditoriale dei soggetti vigilati, i quali determinano in autonomia strategie, modelli organizzativi e politiche di investimento nell'ambito di un sistema di regole generali di natura prudenziale. L'azione di controllo nei confronti delle banche e degli altri intermediari viene svolta attraverso analisi e interventi finalizzati ad individuare tempestivamente segnali di potenziale anomalia nei loro assetti tecnico-organizzativi ed a sollecitarne la rimozione mediante appropriate misure correttive. L'azione si articola in controlli di tipo documentale, basati sulla raccolta, l'elaborazione e l'analisi sistematica di un complesso di informazioni di natura statistico-contabile e amministrativa, e controlli ispettivi presso gli intermediari, diretti a verificare qualità e correttezza dei dati trasmessi e ad approfondire la conoscenza di aspetti organizzativi e gestionali.

Misure specifiche vengono assunte in presenza di aspetti critici nella situazione finanziaria degli operatori.

La Banca d'Italia collabora con l'Autorità Giudiziaria e gli altri organi inquirenti al contrasto della criminalità economica.

13. Gestioni delle crisi.

Dal 21 settembre 2015 la Banca d'Italia riveste il ruolo di autorità di risoluzione.

Per lo svolgimento delle attività connesse a tale nuovo ruolo è stata costituita l'Unità di risoluzione e gestione delle crisi.

Questa soluzione organizzativa, in linea con le previsioni normative, è finalizzata a garantire l'indipendenza operativa e ad evitare conflitti di interesse tra la funzione di risoluzione e quella di vigilanza. L'Unità e il Dipartimento di Vigilanza bancaria e finanziaria collaborano strettamente nella gestione degli interventi precoci e delle diverse fasi della risoluzione.

VI. LA DISCUSSA NATURA GIURIDICA DELLA BANCA D'ITALIA.

È opportuno dare atto della *vexata quaestio* della natura della Banca d'Italia.

La sua natura di ente pubblico non è stata sempre pacifica, deponendo a favore di una natura privatistica la struttura societaria dell'organismo, la possibilità dei privati di parteciparne al capitale, l'assenza di controlli da parte della Corte dei Conti e, spesso, lo svolgimento di attività meramente private.

La sua natura di ente pubblico indipendente è stata più volte messa in discussione sottolineando il forte vincolo con il Ministero del tesoro.

La giurisprudenza italiana è intervenuta più volte, anche di recente, sposando la tesi della natura indipendente della Banca d'Italia.

Il legislatore italiano, inoltre, è intervenuto con la L. n.26/2005 e ha fatto luce su diversi aspetti riguardanti la natura giuridica della Banca d'Italia.

Dopo aver chiarito, all'art. 19, comma 1, lo stretto legame tra quest'ultima e il sistema europeo di banche centrali, il comma 2 specifica la sua natura pubblicistica e, dunque, l'applicazione, in quanto compatibili, dei principi in materia di procedimento amministrativo.

VII. LA TUTELA GIUSTIZIALE.

La natura amministrativa delle Autorità amministrative indipendenti in generale, e della Banca d'Italia in particolare, depone a favore della operatività, in linea di principio, della tutela giustiziale avverso i provvedimenti delle stesse.

Bisogna però considerare in quale misura la particolare posizione di indipendenza delle Autorità rende praticabile tale forma di tutela in sede amministrativa e operare una distinzione tra le tipologie di ricorso.

Per quanto riguarda il ricorso gerarchico improprio e il ricorso in opposizione, data la loro natura tassativa, bisogna escluderne in maniera pacifica l'ammissibilità, non avendo il legislatore italiano previsto nulla al riguardo.

Il ricorso gerarchico proprio, invece, essendo un rimedio di carattere generale potrebbe trovare applicazione. Ma tale rimedio presuppone per natura un rapporto di gerarchia tra le Autorità: quella chiamata alla decisione e quella dei cui provvedimenti si controverte.

Le *Authorities*, però, sono organismi indipendenti *superiorem non recognoscentes* e,

dunque, è da escludere la tutela amministrativa, *sub specie* di ricorso gerarchico proprio.

In riferimento, invece, al ricorso straordinario, dopo la sua definitiva giurisdizionalizzazione, la risposta non può che essere positiva.

Un argomento decisivo in tal senso è stato offerto dalla L. 69/2009 che ha accentuato la natura giurisdizionale del rimedio, facendone di conseguenza venir meno la natura amministrativa, ritenuta da una larga parte della dottrina italiana incompatibile con la natura indipendente degli organismi in esame.

Si impedisce in tal modo che i provvedimenti delle Autorità possano diventare oggetto di decisioni politiche con inevitabile lesione della neutralità che ne caratterizza il volto e l'azione.

BIBLIOGRAFÍA

Testo Unico Bancario – Banca d'Italia, Decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385
- Testo unico in materia bancaria e creditizia - e successivi aggiornamenti.

