

Ma in Europa chi controlla il controllore?

Pubblichiamo un estratto della prefazione del libro appena pubblicato «Vigilare le banche in Europa», Passigli Editori.

Nell'attività di regolazione dei mercati non contano solo le decisioni formali, ma sono al pari di queste rilevanti le prassi, le scelte informali, la dinamica tra istituzioni. Così la trasmissione e la corretta comprensione di informazioni e di segnali è una parte fondamentale di qualsiasi rapporto istituzionale e del funzionamento dei mercati regolamentati. Contano non solo le cose che si dicono, ma anche il modo nel quale le cose sono dette e così pure il body language. Ci si capisce, normalmente, se si è parte della stessa comunità culturale, se si condivide la stessa formazione, se vi è circolazione di persone... Le comunicazioni tra la Banca d'Italia e le singole banche italiane, sono state caratterizzate da uno stile comunicativo asciutto, un rilevante controllo semantico, codici di comunicazione assai collaudati. Le banche avevano canali di trasmissione informali legate anche al fatto che molti bravi funzionari della Banca d'Italia, usciti anticipatamente o pensionati, sceglievano di andare a lavorare per le banche medesime... Ci si deve allora chiedere se sia possibile replicare questo modello di interazione, per molti aspetti virtuosa, anche con la Banca centrale europea. Proviamo a spiegare per quale ragione la nostra risposta è negativa. In primo luogo, il rapporto e le regole di ingaggio, come si è soliti dire, si sono profondamente mutate da quando le competenze di regolazione e controllo delle banche dell'area euro sono state trasferite alla Banca centrale Europea. Tale competenza riguarda le banche maggiormente significative, ma come ha chiarito il caso *Landeskreditbank v. Ecb*,

**di Stefano Lucchini
e Andrea Zoppini**

riguarda tutte le banche aderenti all'area dell'euro, quindi anche le banche less significant, atteso che alla Bce sono stati trasferiti integralmente i compiti di vigilanza nazionali se non per delega. Si è così realizzato un nuovo modello di integrazione e cooperazione amministrativa tra le banche centrali nazionali e la Bce, un sistema amministrativo non ancora sperimentato a livello comunitario. Si tratta, infatti, di una forma di cooperazione del tutto innovativa, che postula una integrazione disuguale sia nel processo decisionale sia a livello operativo. È evidente che solo dopo un congruo periodo di sperimentazione il sistema potrà dirsi a regime. Certamente è sorprendente che talune regole, che si sono sviluppate grazie alla



Corte europea dei diritti dell'Uomo (soprattutto con il caso *Grande Stevens*), in ordine al giusto processo, alla partecipazione diretta, al divieto di bis in idem non abbiamo trovato pieno ingresso nelle regole che disciplinano i procedimenti in Bce. Ci sono molti elementi, sia pure anche solo sociologici, che aiutano a comprendere la distanza rispetto all'esperienza che si è realizzata nel rapporto tra le banche nazionali e la Banca d'Italia. In primo luogo, i codici semantici sono tutt'altro che collaudati. Basti pensare che ogni banca può dialogare con la Bce utilizzando la propria lingua domestica e ciò è possibile sulla base del fatto che tutte le lingue ufficiali dell'Unione sono utilizzabili. Tuttavia, per fare solo l'esempio più banale, nelle rispettive lingue, *Law, recht, e «legge»* hanno curvature di significato molto differenti. In secondo luogo, come insegna la scuola di public choice, tutte le nuove istituzioni burocratiche al loro



nascere mostrano i muscoli e vogliono affamare il proprio ruolo. Vogliono conquistarsi un proprio spazio e farsi rispettare. Questo ha prodotto comunicazioni abrasive tra la Bce e le singole banche, confronti personali ruvidi e molto orientati al fare emergere dissensi. Spesso gestiti da team composti e non ancora rodati. Se la Banca d'Italia avesse scritto che vi sono «gravissimi problemi» nel governo societario di una banca sarebbe stato verosimile attendersi un imminente commissariamento. Quando lo scrive la Bce il problema può risolversi, talora, con qualche ragionevole e, tutto sommato, secondario presidio organizzativo o con il rafforzamento di talune procedure. Le istituzioni comunitarie sono il frutto del lavoro di equipe di funzionari che hanno formazioni culturali e professionali diverse, provenendo dai vari ordinamenti europei. Questo crea un problema di linguaggi condivisi, di standard lessicali ma genera anche un problema di stabilità degli interlocutori e dei codici comportamentali. Un capoufficio francese o tedesco può avere visioni regolamentari e operative molto diverse. Come scrive di recente Giuliano Amato, ciò non è il prodotto del carattere degli uomini ma di codici profondi e radicati nella cultura istituzionale della Francia e della Germania, che guarda con fiducia alla discrezionalità amministrativa e al potere pubblico, la prima, e che si affida allo stato di diritto e al rispetto delle procedure, la seconda. I funzionari italiani cresciuti nelle istituzioni comunitarie sono, per il solito, molto più rigorosi quando sono chiamati a pronunciarsi su vicende che riguardano i loro connazionali. Tutto ciò genera procedimenti decisionali burocratici complessi, regole e procedure istruttorie onerose e talvolta non agevolmente governabili. È un approccio che è a dirittura formalmente codificato sotto la parola d'ordine "più regole e meno discrezionalità".