

**DOMENICO SICLARI\***, *Costituzione e autorità di vigilanza bancaria*, Padova, CEDAM, 2007, XXV, 505

La ricerca ha riguardo al problema della conformità della disciplina e dell'attività dell'autorità nazionale di vigilanza bancaria con i principi costituzionali. Il problema centrale che si è voluto esaminare consiste, per un verso, nella valutazione se, nell'ordinamento italiano, l'autorità di vigilanza bancaria possa esercitare un indirizzo conformativo sull'assetto del mercato vigilato, quasi in esercizio di funzioni di indirizzo politico di settore, considerata l'assenza di una legittimazione ricavata lungo l'arco del circuito democratico-rappresentativo, dal quale essa è esclusa. Per altro verso, il secondo aspetto della problematica consiste nella valutazione della perdurante negazione da parte della giurisprudenza, che adotta un atteggiamento di *self-restraint*, di una piena responsabilità patrimoniale dell'autorità di vigilanza per danni causati a terzi nell'esercizio delle sue funzioni, negazione che non appare compatibile con il principio dello Stato di diritto e con la conseguente esigenza di effettività della tutela giurisdizionale delle situazioni giuridiche soggettive. All'atteggiamento della giurisprudenza pare aggiungersi, da ultimo, anche quello del legislatore, che ha inteso, nel decreto legislativo n. 303 del 2006, recante il coordinamento della disciplina di settore contenuta nei testi unici bancario e della finanza con la legge n. 262 del 2005, limitare espressamente la responsabilità dell'autorità di vigilanza ai soli casi di dolo o colpa grave.

I due aspetti, già di per sé problematici dal punto di vista della compatibilità con il sistema dei principi costituzionali, si saldano ove si ritenga che l'esercizio di funzioni di indirizzo non collegate al circuito democratico-rappresentativo vada bilanciato con la possibilità di esperire un sindacato giurisdizionale pieno ed effettivo sugli atti dell'autorità.

La mancanza di legittimazione democratica e di collegamento con il circuito della responsabilità politica in esercizio della funzione di vigilanza bancaria non sarebbe meno grave, rispetto alla simile problematica che si pone in genere con riguardo alla funzione di politica monetaria: è mediante i poteri di vigilanza riconosciuti in Italia *ex lege* alla banca centrale che si può pervenire alla conformazione del mercato vigilato, come si è visto di recente, ad esempio, nell'*affaire* Antonveneta del 2005.

In punto di metodo, nel dibattito fra l'approccio normativo e l'approccio sostanziale, tra la primazia delle norme e la primazia dei principi, si è ritenuto che le singole norme che rilevano nel tema in esame dovessero valutarsi in base ai principi generali, affinché sia assicurata la coerenza complessiva dell'ordinamento ed al fine di comprendere se l'ordinamento di settore risponda ancora, ovvero non abbia mai risposto, a Costituzione.

In particolare, può essere utile indagare se possa essere convincente

anche in riferimento all'attività dell'autorità nazionale di vigilanza bancaria l'opinione secondo cui le autorità indipendenti configurerebbero poteri nuovi, che agiscono "in ambiti limitati ed in forme politiche razionalizzate". Compito precipuo del diritto pubblico e costituzionale appare infatti, in un'epoca di repentini mutamenti della struttura della società e dei suoi istituti giuridici, quello di osservare e analizzare tali mutamenti, mediante il collegamento ragionato fra principi costituzionali, valori dell'ordinamento, discipline legislative di settore e prassi delle pubbliche autorità preposte alla regolamentazione e alla vigilanza di tali settori.

Deve quindi valutarsi alla luce della vigenza del principio dello Stato costituzionale di diritto e dei principi della Costituzione se, nella specie, sia consentito all'autorità di vigilanza bancaria di esprimere, con i propri atti e comportamenti, un indirizzo politico conformativo del settore vigilato; se sia consentito al giudice di esperire un sindacato limitato e non pieno sugli atti dell'autorità di vigilanza, di guisa che ne venga inficiato lo stesso principio di effettività della tutela giurisdizionale; se, infine, sia consentito al legislatore di limitare appunto *ope legis* la responsabilità per danni dell'autorità di vigilanza.

\* Dottore di ricerca in Diritto pubblico dell'economia nell'Università degli studi di Roma "La Sapienza", consigliere parlamentare della Camera dei deputati. *E-mail:* [domenico\\_siclari@virgilio.it](mailto:domenico_siclari@virgilio.it).