



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

I Consigli di reggenza nella governance della Banca d'Italia: le origini, gli sviluppi, la configurazione attuale.

Intervento di Gian Luca Trequattrini
Funzionario Generale della Banca d'Italia

Sede di Trieste, 28 aprile 2022

Una delle caratteristiche delle istituzioni, dal punto di vista sociologico, è la loro durata temporale; delle istituzioni, come degli individui, è possibile scrivere la biografia nell'arco di un ideale ciclo di vita che va dalla nascita allo sviluppo, alla maturità e, infine, alla scomparsa. Ma le origini di molte istituzioni si perdono nella notte dei tempi e la loro fine non è in alcun modo prevedibile.

Nel caso della Banca d'Italia sappiamo identificare con esattezza il momento genetico e le fasi del suo sviluppo, che coincidono con i capitoli più importanti della storia economica, bancaria e non, del nostro Paese. La genesi della Banca si riconnette a vicende drammatiche, a situazioni di crisi finanziaria e politica destinate a ripetersi nel corso della sua ultrasecolare esistenza. Nelle parole di un Governatore del passato, Donato Menichella, *"quelle crisi non sono state vane; ciascuna di esse ha lasciato un insegnamento e ha segnato un passo decisivo verso un più razionale assetto istituzionale"*. Menichella è stato Governatore per dodici anni; firmò la sua lettera di dimissioni all'allora Presidente del Consiglio Segni nel febbraio 1960, pochi mesi prima della nascita di chi vi parla.

Le crisi, l'evoluzione del mercato finanziario e dell'ordinamento giuridico hanno nel tempo mutato competenze, poteri e ambito di intervento della Banca d'Italia; la configurazione organizzativa ha tenuto il passo di questi mutamenti. Ma l'apparato di governance è rimasto fondamentalmente – e, bisogna ammetterlo, sorprendentemente – immutato.

Al momento della sua costituzione, nel 1893, lo statuto distribuiva i poteri di gestione della Banca tra assemblee generali, Consiglio superiore, Direzione generale, Consigli di reggenza, Commissioni di sconto, Direttori delle sedi e delle succursali.

Le assemblee si tenevano annualmente presso la direzione generale per l'approvazione del bilancio e a cadenza triennale presso ciascuna sede per l'elezione dei reggenti e dei censori. Il Consiglio superiore, che la Banca ereditava dallo statuto della Banca Nazionale del Regno (che più degli altri condizionò le formule di governance della neonata istituzione), era il vero baricentro del potere interno: composto da membri eletti in seno ai Consigli di reggenza delle sedi, a esso spettavano l'amministrazione

della Banca, la regolamentazione, la direzione e la sorveglianza su tutte le operazioni, in particolare sulla misura del saggio di sconto e dell'interesse sulle anticipazioni.

Le sedi erano amministrare da un Collegio di reggenti in numero variabile tra otto e dodici, da quattro censori e dal direttore. Questo organo amministrava la sede, nominava i Consiglieri superiori, approvava il bilancio di previsione e il consuntivo, esaminava i concordati e le transazioni, assumeva e revocava il personale ausiliario (fattorini di cassa, custodi e uscieri), apriva e chiudeva le casse. Presso le sedi erano nominati da dieci a venti consiglieri di sconto, su proposta del direttore. Due reggenti, il direttore e un consigliere componevano la commissione di sconto, incaricata di esaminare gli effetti presentati dai clienti.

Le succursali avevano un direttore, un massimo di quattro censori, da sei a dodici consiglieri di sconto. Due consiglieri e il direttore componevano la commissione di sconto, nella quale il voto favorevole del direttore era indispensabile per l'ammissione degli effetti. Le commissioni di sconto approvavano i bilanci semestrali, insieme con due censori, e davano pareri sui concordati; i censori aprivano e chiudevano le casse.

Questo assetto non conobbe sostanziali modificazioni fino al 1928, allorché ebbe luogo la prima riforma organica dello statuto della Banca. Venne istituita la carica di Governatore, sull'esempio delle grandi banche di emissione estere, e formato *"sotto il comando del Governatore"* un Direttorio composto, oltre che dal Governatore, dal Direttore generale e dal Vice Direttore generale, con il compito di occuparsi del *"lavoro più saliente, a sollievo del capo"*.

Nell'assemblea straordinaria indetta per l'approvazione del nuovo statuto Bonaldo Stringher – che era nato a Udine e sarebbe diventato allora il primo Governatore della Banca dopo esserne stato Direttore generale dal 1900 (con una breve parentesi governativa per sei mesi nel 1919) – affermò esplicitamente che l'evoluzione dell'Istituto in senso centralista lasciava uno spazio marginale all'autonomia amministrativa delle sedi. Cito testualmente le sue parole: *"tra gli organi nei quali risiedono i poteri dell'Istituto non si può continuare a comprendere i consigli di reggenza, le commissioni di sconto e i direttori delle sedi e delle succursali"*. Con la centralizzazione del potere crebbe il ruolo del Consiglio superiore, al quale partecipavano 34 esponenti di tutte le regioni, un numero effettivamente elevato che rischiava di renderne pletorica la composizione.

Nel 1936 la legge bancaria intervenne sulla natura della Banca d'Italia che, da società anonima, divenne istituto di diritto pubblico. Mantenne il suo capitale, che l'assemblea straordinaria del 1928 aveva portato a 300 milioni di lire, ma fu disposto che i soci dovessero avere natura pubblica; di conseguenza, il 1° giugno 1936 vennero avviate le pratiche per il rimborso del valore delle azioni ai 10.921 soci privati, secondo quanto stabilito dalla legge stessa (1.300 lire per azione). La governance dell'Istituto non fu toccata se non in misura marginale, razionalizzando il numero dei consiglieri superiori e fissando i limiti temporali del loro mandato: originariamente quindici (di cui tre nominati dalla Corporazione della previdenza e del credito), portati a dodici nel 1947 e infine a tredici nel 1962, con l'aggiunta del consigliere espressione della Sardegna.

Il dopoguerra è storia recente: nel 1947 il decreto luogotenenziale del 17 luglio stabilì che il Consiglio superiore *"non ha ingerenza"* nelle materie istituzionali, chiudendo definitivamente la partita sulle sue competenze. Cambiamenti rilevanti erano destinati però a incidere sull'assetto azionario della Banca: i soggetti pubblici individuati dalla legge del 1936 (casse di risparmio; istituti di credito di diritto pubblico e banche d'interesse nazionale; istituti di previdenza, istituti di assicurazione) assumono col tempo natura privata, il processo di concentrazione che trasforma il mercato bancario concentra anche la proprietà della banca centrale in capo a un numero relativamente ristretto di intermediari. Questa circostanza ha negli anni fatto emergere di tanto in tanto la questione di una presunta influenza dei (pochi) proprietari sulle decisioni del vertice dell'Istituto. Si tratta però di una questione che non ha mai avuto fondamento, sia per la netta esclusione di ogni competenza del Consiglio nelle materie istituzionali – affermata in modo inequivocabile nel 1947, come abbiamo appena visto – sia per le norme a protezione dell'indipendenza dei consiglieri superiori dalle banche e dalla finanza nonché dalla politica, sempre rigorosamente applicate e oggi dettagliatamente codificate.

L'ordinamento nazionale torna a interessarsi della governance della Banca d'Italia sul finire del 2005, quando la legge 262 interviene pesantemente su molti aspetti delle procedure e delle prassi interne all'Istituto. Viene rivista la natura monocratica della figura del Governatore, riconducendo la competenza sugli atti a rilevanza esterna al Direttorio inteso come organo collegiale; viene abolito il principio della durata a tempo indeterminato delle cariche nel Direttorio e se ne fissa il termine a 6 anni, con possibilità di un solo rinnovo; viene ridefinita la procedura di nomina del Governatore.

Questo è in effetti un punto di svolta nella storia del Consiglio e nell'evoluzione delle sue competenze. Tornando con la memoria alle polemiche che segnarono lo scorcio finale del governatorato di Antonio Fazio, ricorderemo le roventi critiche mosse da più parti al procedimento che attribuiva al Consiglio superiore il potere di nominare il Governatore, riservando al Presidente del Consiglio, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentito il Consiglio dei Ministri, l'istruzione del decreto presidenziale di formale approvazione. Si era diffusa l'idea che tale procedura fosse emblematica dell'autoreferenzialità della nostra banca centrale; non è un caso che in un articolo anch'esso di dicembre 2005 intitolato alla governance della Banca d'Italia i professori Masciandaro e Tabellini definirono il Consiglio superiore *"importante ma assai poco visibile"*.

La legge 262 innova la procedura sottraendo il potere di nomina al Consiglio superiore e disegnando un articolato procedimento che demanda al Consiglio superiore l'espressione di un parere al Presidente del Consiglio, titolare ora del potere di proporre la nomina al Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. Il procedimento mira ad assicurare l'equilibrio tra diverse esigenze, evitando sia il totale asservimento al potere politico che avrebbe minato l'autonomia gelosamente difesa della banca centrale sia la presunta autoreferenzialità insita nel previgente processo di nomina. L'innovazione non ha riguardato gli altri membri del Direttorio, la cui nomina spetta ancora al Consiglio, su proposta del Governatore.

L'adeguamento dello statuto che segue a distanza di un anno l'emanazione della legge enuncia le competenze del Consiglio superiore, chiarendo che a esso *"spettano l'amministrazione generale nonché la vigilanza sull'andamento della gestione e il controllo interno della Banca"*; viene altresì previsto che il consiglio sia *"informato dal Governatore sui fatti rilevanti concernenti l'amministrazione della Banca e in particolare: sugli indirizzi strategici aziendali; sul consuntivo annuale degli impegni di spesa; sui risultati degli accertamenti ispettivi interni; sugli impieghi delle disponibilità dei fondi, delle riserve statutarie e degli accantonamenti a garanzia del trattamento integrativo di quiescenza del personale"*.

Il Titolo terzo dello statuto definisce composizione, modalità di selezione e compiti dei consiglieri delle sedi e delle succursali, citando esplicitamente il servizio di apertura e chiusura delle sagrestie e le verifiche di cassa.

All'inizio del 2014 il legislatore si occupa ancora della Banca d'Italia, per aumentarne il capitale fino a 7,5 miliardi e disciplinarne l'assetto proprietario; vengono introdotte norme atte a promuovere l'effettiva redistribuzione del capitale estendendo il novero dei soggetti legittimati a detenere quote di partecipazione a Fondazioni, Fondi pensione e Casse di previdenza e disponendo un limite alla partecipazione individuale (inizialmente fissato nel 3% del capitale e ora portato al 5 dall'ultima legge di bilancio). In conseguenza di queste previsioni il numero dei partecipanti è ora arrivato a 178, da 60 che era alla fine del 2013.

Norme importanti sono dedicate agli organi della governance centrale e locale della Banca, prevedendo espressamente che i loro componenti siano individuati tra personalità con significativa esperienza nel settore imprenditoriale, nell'attività libero-professionale, nell'insegnamento universitario o nell'alta dirigenza della Pubblica Amministrazione e fissano rigorosi requisiti di onorabilità e indipendenza.

La sede di Trieste: consiglieri superiori, reggenti, direttori

All'indomani della prima guerra mondiale la Banca d'Italia aveva il problema di ripristinare l'integrità territoriale nella regione nord-orientale: una pluralità di atti e iniziative testimoniano l'intento di rimarcare il segno di una riconquistata e rafforzata presenza. Alla fine del 1918 tornarono alle loro sedi le filiali che erano state dislocate per effetto dell'occupazione nemica, quelle di Belluno e di Treviso, provvisoriamente poste a Firenze, e quelle di Venezia e di Udine, che avevano trovato ospitalità a Roma. Furono istituite filiali a Trieste, Trento e Gorizia; nel 1921 vennero aperte la succursale di Zara e, su richiesta dell'alto commissario, una filiale a Fiume.

Nel frattempo, nel 1920, la filiale di Trieste fu elevata al rango di sede. Sulla storia della sede mi fermo qui; non potrei aggiungere alcunché alle dotte dissertazioni che hanno celebrato, nel 2018, il centenario¹ della presenza della Banca sulla piazza triestina.

L'occasione che ci vede riuniti oggi è il saluto della Banca a uno dei suoi consiglieri locali più longevi nell'incarico, degno epigono di una schiatta illustre che prende le mosse nel primo dopoguerra da Antonio Fonda Savio, reggente dal 28 luglio 1948 al 13 giugno 1973.

¹ <https://www.bancaditalia.it/media/notizia/1918-2018-centenario-della-banca-d-italia-a-trieste/>.

Eroe della resistenza giuliana, nei nostri registri viene annotato con particolare enfasi che sua moglie era Letizia Svevo Veneziani, figlia dello scrittore Italo Svevo.

A lui succedette, nella carica di Consigliere superiore eletto presso la sede di Trieste, Dario Doria, che fece parte del Consiglio di reggenza dal 1932 al 1979. Sempre dai nostri registri traggio l'informazione che era figlio di Costantino Doria, Consigliere superiore di Trieste dal 1922 al 1930.

Callisto Gerolimich Cosulich fu eletto Consigliere superiore nel 1979 e completò i tre mandati di rito, fino al 1995; era entrato a far parte del Consiglio di reggenza nel 1972 e vi è rimasto, quindi, per 25 anni.

Giampaolo de Ferra e Francesco Peroni sono stati i successivi Consiglieri superiori triestini: il primo, eletto nel 1995, concluse la sua esperienza nel 2010, dopo aver avuto accesso al consiglio locale nel 1993; il secondo è stato con noi solo tre anni, dal 2010 al 2013, allorché si dimise per l'incompatibilità conseguente all'assunzione di una carica politica nel governo regionale.

Da allora nel Consiglio superiore siede, in rappresentanza della sede di Trieste, Andrea Illy, il cui contributo è apprezzato e stimato dal Direttorio, dagli altri consiglieri e, lasciatemelo dire con cognizione di causa, dalle funzioni della Banca che interagiscono più direttamente con il Consiglio.

Giancarlo Stavro Santarosa è entrato a far parte del Consiglio di reggenza il 25 luglio 1996; lo ha lasciato il 28 febbraio scorso, dopo 26 anni di attività, di cui gli ultimi 9 in qualità di Presidente. Un periodo lungo, nel corso del quale si sono succeduti tre Governatori (Antonio Fazio, Mario Draghi e Ignazio Visco) e ben 11 direttori della sede, fra i quali ricordo con sincera commozione Giuseppe Tantazzi, un uomo di competenza e sensibilità straordinarie, del quale serbo il vanto di una lunga e ricambiata amicizia.

Ho appreso che un'aura di rispetto e quasi di devozione circonda la figura di questo consigliere profondamente integrato nella comunità cittadina che, con la sua assidua presenza alle riunioni consiliari e un fattivo apporto di conoscenza dell'economia locale, ha interpretato alla perfezione il ruolo di collegamento con il territorio che spiega la longevità dell'assetto di governance delle sedi della Banca. Il tempo e l'evoluzione delle prassi operative hanno fatto giustizia dei pregnanti compiti che i consigli locali avevano conservato per molti anni dalla costituzione della Banca, ma non è mai venuta meno quell'esigenza di rinsaldare il nesso fra la Banca e la società civile che costituisce la vera *raison d'être* del mantenimento degli organi territoriali in un mondo che sbriciola continuamente tradizioni e retaggi del passato.

In questo ultraventicinquennale spazio di tempo la Banca è profondamente cambiata. La sua presenza sul territorio ha subito gli effetti di un processo di razionalizzazione che ha segnato una contrazione del numero delle filiali; la sede di Trieste è rimasta la sola unità operativa nella Regione, dopo la chiusura delle filiali di Gorizia (2008) Pordenone e Udine (nel 2009). La concentrazione dell'attività rende la sede il punto di riferimento dell'economia e della finanza regionali e ne fa un interlocutore qualificato e imprescindibile degli organi di governo locale e delle comunità cittadine del territorio.

* * *

L'assetto di governance che fa leva sul Consiglio superiore e sui Consigli locali ha nel complesso resistito a tutte le riforme organizzative che hanno inciso, anche in profondità, sulla struttura della Banca. Non si può negare che questo assetto presenti a prima vista una configurazione complessa, ma di fatto il particolare, se non unico, *mélange* di tradizione e di modernità, che ne è il tratto caratteristico, ha assicurato un collegamento e uno scambio informativo e culturale fra la Banca e la società civile che, fin dai tempi delle commissioni di sconto, contribuiscono a integrare l'Istituto nel contesto in cui opera, a renderlo veramente e pienamente organico all'ecosistema economico e sociale di cui fa parte.

