

## La Banca d'Italia: la sua storia, la sua attualità

Progetto "Gli Ambasciatori della cultura della legalità e della solidarietà"

Intervento di Gian Luca Trequattrini  
Funzionario Generale della Banca d'Italia  
Responsabile per l'etica e prevenzione della corruzione

Roma, 28 settembre 2022

1. Le riforme più durature e lungimiranti dei mercati e degli ordinamenti della finanza sono storicamente state innescate da profonde crisi con impatti devastanti sugli operatori e, soprattutto, sui risparmiatori, sulla gente comune. La genesi della Banca d'Italia e il consolidamento delle sue funzioni non sfuggono a questa regola, di cui l'esperienza di molti Stati occidentali ha dimostrato un'applicazione ricorrente.

La nascita della Banca d'Italia configura la reazione dell'ordinamento (cioè della politica) a una crisi gravissima, a una combinazione nefasta di corruzione e *maladministration* finanziaria. Siamo nel periodo immediatamente successivo all'unificazione del Paese, a cui conseguì l'introduzione di una valuta unica (la lira); la circolazione monetaria era frammentata per la presenza di diversi istituti di emissione: al Nord la Banca Nazionale nel Regno d'Italia; al Centro la Banca Nazionale Toscana, la Banca Toscana di Credito per le Industrie e il Commercio d'Italia e la Banca Romana; al Sud il Banco di Napoli e il Banco di Sicilia (unici istituti pubblici).

Le classi dirigenti toscane e meridionali temevano che l'unificazione delle banche di emissione, in anni in cui esse garantivano crediti commerciali e finanziavano opere pubbliche, avrebbe sottratto risorse alle loro regioni e danneggiato i loro interessi. Data la scarsa diffusione dei depositi bancari, la fonte principale di risorse per effettuare credito era costituita infatti dall'emissione dei biglietti.

Nel 1889 un'ispezione governativa accertò che la Banca Romana aveva emesso denaro oltre i limiti consentiti (124 mln a fronte di 60), aveva stampato doppioni di banconote per oltre 41 mln e presentava un ammanco di bilancio di 28 mln. Tra crisi di governo, arresti e morti sospette la vicenda assunse toni drammatici. Giolitti si dimise all'indomani della presentazione alla Camera della relazione sullo scandalo; finirono in carcere Bernardo Tanlongo e Cesare Lazzaroni (Direttore Generale e Cassiere della Banca), nonché Antonio Monzilli, Direttore Generale del credito al Ministero dell'Agricoltura (anche se Tanlongo fu poi assolto con formula piena); morì in circostanze misteriose il deputato Rocco De Zerbi, accusato di aver avuto danaro per impedire che la Commissione parlamentare, di cui faceva parte, prendesse provvedimenti sfavorevoli alla Banca Romana; venne assassinato il marchese Emanuele Notarbartolo, che aveva denunciato abusi compiuti nel Banco di Sicilia.

A seguito dello scandalo (legato al boom edilizio di Roma capitale) la legge n. 449 del 10 agosto 1893 istituì la Banca d'Italia quale società risultante dalla fusione della Banca Nazionale nel Regno e delle due banche toscane, concedendole la facoltà di emissione e riservando la sua organizzazione a uno statuto da approvare con decreto reale. La Banca Romana fu posta in liquidazione e alla nuova Banca d'Italia venne accollato l'onere di provvedervi; agli azionisti della Banca Romana fu riconosciuto un rimborso di 450 lire per azione dal valore nominale di 1.000 lire.

La legge del 1893, nel ridefinire il sistema di circolazione, stabilì che i vertici degli istituti di emissione fossero eletti dai rispettivi organi di amministrazione e il Governo dovesse limitarsi ad approvare le nomine; stabilì altresì l'incompatibilità con il mandato parlamentare. Venne così sancito un principio che ancor oggi consideriamo uno dei capisaldi del *central banking*: l'indipendenza dal potere politico.

Sul piano della *governance*, alle origini della Banca d'Italia il baricentro della distribuzione dei poteri fra gli organi di vertice era decisamente localizzato nel Consiglio superiore, eletto dagli azionisti, non nella direzione generale. Era questo infatti l'assetto definito dallo statuto della Banca Nazionale nel Regno, che più degli altri condizionò quello della nostra Banca.

Nella nuova Banca d'Italia il Consiglio superiore conservò le prerogative che gli erano attribuite nella Banca Nazionale; nominava e revocava il Direttore generale e i Vice Direttori Generali; dal Consiglio dipendevano le Sedi e le Succursali.

Il 1928 è l'anno della prima riforma organica dello statuto della Banca. Viene 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.

2. Il 1936 è un anno di svolta nella storia della Banca d'Italia; fu preceduto da una fase di instabilità finanziaria che indusse il regime a intervenire per riformare l'ordinamento e introdurre un sistema di controlli sulle banche, la cd. "vigilanza". Ancora una volta lo Stato interveniva per risolvere una crisi, che non aveva carattere monetario come quella del '93, ma traeva origine dagli stretti rapporti che legavano in modo indissolubile le banche e le imprese industriali. La crisi del 1929, infatti, aveva fatto precipitare le imprese in una crisi senza precedenti e le banche, che nel nostro Paese la scarsità di capitali privati aveva trasformato da creditrici in azioniste delle imprese stesse, ne avevano seguito la sorte, mettendo sul lastrico depositanti e risparmiatori.

La legge bancaria del '36 consolidò la posizione della Banca d'Italia, da "banca delle banche" a organo pubblico di controllo delle banche; non più un "*primus inter pares*" ma un supervisore provvisto di estesi poteri conoscitivi, ispettivi e di intervento. Si tratta di una legge concepita nella fucina intellettuale dell'IRI (costituito solo pochi anni prima) da uomini moralmente e culturalmente indipendenti dal regime dell'epoca, ma che inevitabilmente risente dell'influenza e degli indirizzi dominanti.

La legge conferma, infatti, la natura imprenditoriale dell'attività svolta dalle banche, ma ne avoca la proprietà allo Stato; interviene sulla natura della Banca d'Italia che, da società anonima, diviene istituto di diritto pubblico. Mantiene il suo capitale a 300 milioni di lire, ma dispone che i soci debbano 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 venne toccata se non in misura marginale, fissando il numero e i limiti temporali del mandato dei Consiglieri superiori: originariamente 15 (di cui 3 nominati dalla Corporazione della previdenza e del credito), portati a 12 nel 1947 e infine a 13 nel 1962, con l'aggiunta del Consigliere espressione della Sardegna.

Il dopoguerra è storia recente: nel 1947 il decreto luogotenenziale del 17 luglio stabilisce che il Consiglio superiore "*non ha ingerenza*" nelle materie istituzionali, riservate al Direttorio. Cambiamenti rilevanti incidono però 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 quasi tutti natura privata (Inps e Inail erano e restano pubblici), 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. Circostanza, questa, che finisce per alimentare un dibattito (in realtà mai del tutto superato, ma completamente destituito di fondamento) circa una presunta influenza dei pochi proprietari sulle decisioni del vertice dell'Istituto.

3. L'ordinamento nazionale torna a interessarsi della *governance* della Banca d'Italia sul finire del 2005, al termine di uno dei periodi più infausti della nostra storia; ancora una crisi, seppur limitata negli effetti e nell'estensione, innescata da presunti comportamenti arbitrari dell'allora Governatore, accusato di favorire gli interessi nazionali a scapito di quelli di due grandi banche europee nella scalata a due istituti italiani. La legge 262 interviene su molti aspetti delle procedure e delle prassi interne all'Istituto. Viene smantellata 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 vita" 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, sottraendo il potere di proposta al Consiglio superiore e attribuendolo al Presidente del Consiglio. La legge ribadisce che il Consiglio superiore ha funzioni di vigilanza e controllo all'interno della Banca d'Italia e rinvia a un regolamento (mai adottato) la disciplina del trasferimento delle quote di partecipazione al capitale della Banca possedute da soggetti diversi dallo Stato o da altri enti pubblici.

Nel 2013 il legislatore si occupa ancora della Banca d'Italia, per aumentarne il capitale (per la prima volta dal 1936) e disciplinarne l'assetto proprietario.

La rivalutazione del capitale ha ragioni politiche e tecniche. Sotto il profilo politico, c'era l'esigenza di prendere definitivamente atto dell'impossibilità (oltre che dell'inopportunità) di attuare la norma del 2005 che prevedeva il passaggio della proprietà del capitale della Banca allo Stato. Sarebbe stato necessario, infatti, un complesso intervento legislativo

per proteggere l'indipendenza della Banca, sancita dal Trattato sull'Unione economica e monetaria, che non è stata in alcun modo compromessa dall'assetto a partecipazione privata. Inoltre – e qui si innesta la motivazione tecnica – lo Stato avrebbe dovuto indennizzare i partecipanti, i quali vantavano diritti legalmente protetti, ma occorreva chiarire che questi diritti non potevano riguardare le riserve, cresciute nel corso degli anni fino a 23 miliardi di euro, a fronte di un capitale rimasto a 156.000 euro (i 300 milioni di lire del 1936).

Il decreto legge 133 del 2013, convertito dalla legge 5 del 2014, ha rivalutato il capitale della Banca portandolo a 7,5 miliardi; esteso il novero dei soggetti legittimati a detenere quote di partecipazione a Fondazioni, Fondi pensione e Casse di previdenza (oggi sono 176, da 60 che erano alla fine del 2013); introdotto un limite, recentemente elevato al 5%, alla partecipazione di ogni singolo soggetto e norme specifiche per promuovere l'effettiva redistribuzione del capitale; chiarito che il dividendo spettante ai partecipanti non può eccedere il 6% del capitale, fissando così indirettamente l'importo complessivo di 450 milioni di euro.

4. La Banca d'Italia è oggi una banca centrale moderna ed efficiente, che svolge funzioni essenziali per il sistema economico-finanziario:

- quale Banca centrale della Repubblica italiana, è parte integrante del Sistema Europeo delle Banche Centrali (SEBC) e responsabile dell'attuazione in Italia delle decisioni di politica monetaria prese dal Consiglio direttivo della BCE;
- quale Autorità nazionale nell'ambito del Meccanismo di vigilanza unico, partecipa alla supervisione sulle banche "significative" italiane ed estere presenti in Italia e ha la responsabilità diretta della vigilanza sulle banche italiane "meno significative" e sugli intermediari non bancari;
- è Autorità nazionale nell'ambito del Meccanismo di risoluzione unico delle crisi e responsabile dell'applicazione in Italia degli strumenti per la salvaguardia della stabilità del sistema finanziario;
- ha compiti di tutela della clientela bancaria e finanziaria.

La Banca d'Italia è inoltre:

- autorità di sorveglianza sul sistema dei pagamenti, dei cui servizi è gestore a livello europeo e nazionale. e di supervisione sui mercati rilevanti per la politica monetaria;
- tesoriere dello Stato;
- istituto di emissione e stabilimento industriale per la produzione di banconote;
- istituto di analisi e ricerca e di produzione di statistiche in materia economica e finanziaria.

All'interno della Banca d'Italia è costituita l'Unità di informazione finanziaria per l'Italia (UIF) che svolge, in piena indipendenza, funzioni di analisi in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo internazionale.

5. Fin qui la storia e l'attualità; ma le prospettive? C'è ancora un ruolo per le banche centrali in un mondo in cui anche la più antica delle loro funzioni – ossia l'emissione della moneta – viene messa in discussione dall'utilizzo diffuso di valute virtuali prodotte da algoritmi del tutto indifferenti ai fondamentali economici?

Citando un aforisma ben noto agli studenti che hanno a che fare con la filosofia presocratica, si potrebbe dire che πάντα ῥεῖ, tutto scorre e cambia nel fiume del tempo. Non c'è dubbio che molte delle tradizionali attività esercitate dalle banche centrali abbiano subito l'impatto del progresso tecnologico, che conduce a un minor assorbimento di risorse e impone di riconfigurare gli assetti dimensionali e organizzativi. A partire dalla seconda metà degli anni duemila, il processo di *downsizing* non ha risparmiato neanche la Banca d'Italia, passata nel giro di qualche anno da 99 filiali, diffuse su tutto il territorio nazionale, a 38, concentrate sui capoluoghi regionali e sui centri più importanti. Ma ciò non implica che sia stata smarrita la ragion d'essere della banca centrale né che vi sia stato un suo arretramento istituzionale; il riposizionamento strutturale è stato la presa d'atto che i tempi cambiano o, meglio, stanno cambiando (*The times they are a changin'* cantava Bob Dylan nei primi anni sessanta, esprimendo un concetto caro al nostro attuale Governatore, che ne ha fatto il titolo di un suo libro).

Da più parti si sostiene che sia stata la devoluzione di responsabilità e di compiti alla Banca Centrale Europea ad aver colpito in profondità la ragion d'essere della nostra come di altre banche centrali. La nostra esperienza non conferma affatto questa tesi, anzi: prendere posto ai tavoli in cui si assumono decisioni che hanno effetti sull'intera Europa richiede una capacità di analisi e di proposta che va costantemente alimentata per mantenere credibilità e autorevolezza, da cui dipende anche, perché no?, la salvaguardia degli interessi del Paese. Anche solo per questo smantellare la banca centrale nazionale non sarebbe una buona idea; ma vanno pure assicurate le funzioni che restano confinate sul piano interno, dalla supervisione sui mercati e sui sistemi di pagamento alla vigilanza sulle banche *less significant* e sugli intermediari finanziari, per non parlare delle attività esecutive delle decisioni concertate a Francoforte che non possono prescindere dalla prossimità geografica. Il modo di esercitare le funzioni nel corso del tempo cambia inevitabilmente, singoli compiti possono ridimensionarsi o anche sparire; ma nulla può intaccare la saldezza di un'Istituzione quando affonda le sue radici nella costante ricerca dell'interesse generale, nel servizio al bene comune.

La reputazione e l'affidabilità delle Istituzioni sono frutto della loro storia. La Banca d'Italia ha dato al Paese uomini del rango di Guido Carli, Carlo Azeglio Ciampi, Mario Draghi; nelle ore più buie, il Paese sa di poter contare sulla Banca, di fare sicuro affidamento sulle sue persone, di ogni ordine e grado, sulla loro competenza e sul loro rigore morale, sulla loro imparzialità, sul loro equilibrio, sul loro spirito di servizio. Queste caratteristiche definiscono un sistema di valori condiviso che è l'unico vero antidoto alla corruzione, alla quale – non a caso – la Banca d'Italia è sempre rimasta impermeabile; esso fornisce una chiave di lettura della longevità dell'Istituzione e al tempo stesso la garanzia che la Banca continuerà a esercitare un ruolo centrale nel Paese, anche al di là della funzione di "riserva della Repubblica" che le è unanimemente riconosciuta.





