



BANCA D'ITALIA  
EUROSISTEMA

## Breve storia della governance della Banca d'Italia fra tradizione e attualità

Intervento di Gian Luca Trequattrini  
Funzionario Generale Segretario del Direttorio

Sede di Bologna, 20 marzo 2024

1. Le origini del complesso sistema di governo della Banca d'Italia si perdono in un passato remoto, all'alba della nostra storia unitaria. Nel 1861 l'Italia era un paese economicamente arretrato: il prodotto *pro capite* era meno della metà di quello inglese, poco più della metà di quello francese. La legge 24 agosto 1862, n. 788, nota come Legge Pepoli, dispose l'unificazione monetaria, optando per un sistema bimetallico (argento e oro) di stampo francese; definì tagli e caratteristiche delle monete e decretò il ritiro di quelle in rame e del vecchio conio. Nell'allora Regno d'Italia erano più di 236 le monete metalliche in circolazione, con un sistema monetario non omogeneo nelle varie regioni del Paese.

Ditte individuali, qualche istituto pubblico e banche di emissione componevano il sistema bancario. Dopo l'annessione di Roma nel 1870, allorché la Banca degli Stati Pontifici divenne la Banca Romana, gli istituti di emissione furono sei: al Nord la Banca Nazionale nel Regno d'Italia (fino al 1867 Banca Nazionale degli Stati Sardi), al Centro la Banca Nazionale Toscana, affiancata dalla Banca Toscana di Credito per le Industrie e il Commercio d'Italia, al Sud il Banco di Napoli e il Banco di Sicilia.

Queste banche emettevano biglietti in lire convertibili in oro; data la scarsa diffusione dei depositi, la fonte principale di risorse per effettuare il credito era costituita proprio dall'emissione di biglietti: in pratica, accettando i biglietti di banca, il pubblico faceva credito agli istituti di emissione e questi, a loro volta, potevano far credito ai propri clienti.

All'inizio degli anni Novanta un'inchiesta sulla Banca Romana si concluse con la denuncia di gravissimi reati: la banca non solo aveva emesso una quantità di biglietti di gran lunga eccedente i limiti stabiliti dal Governo, ma aveva addirittura tentato di mettere in circolazione una serie duplicata di biglietti. Lo scandalo fece emergere illecite connessioni della banca con la classe politica nel boom edilizio della Capitale.

Nel mondo della finanza non è infrequente che le crisi conducano a riforme foriere di assetti regolamentari e di mercato più razionali; anche allora la reazione dell'opinione pubblica e del Parlamento portò a una riforma del sistema di emissione destinata a modernizzare il Paese e a porre le basi per la nascita di un vero e proprio sistema monetario.

Il 10 agosto 1893 venne approvata la legge n. 449, che mise ordine nel settore bancario (ponendo in liquidazione la Banca Romana) e decretò la costituzione della Banca d'Italia con la fusione della Banca Nazionale del Regno, della Banca Nazionale Toscana e della Banca Toscana di Credito per le Industrie e il Commercio. Il nuovo istituto, anch'esso privato, ottenne dallo Stato il privilegio di emettere carta moneta insieme con il Banco di Napoli e il Banco di Sicilia, che lo mantennero fino al 1926, quando con la legge 812 del 6 maggio la Banca d'Italia restò l'unico istituto autorizzato alla stampa delle banconote.

2. La neonata Banca d'Italia, costituita nella forma di società commerciale anonima di diritto privato, fu dotata di un capitale suddiviso in quote di 1000 lire ciascuna detenute da soci privati, espressione non già di una classe dirigente, ma piuttosto di interessi locali. La struttura organizzativa fu modellata su quella del principale istituto predecessore (la Banca Nazionale nel Regno d'Italia) e caratterizzata dalla concorrente presenza di una dimensione "corporativa" e di una dimensione "istituzionale".

La dimensione "corporativa" si coglieva nei caratteri tipici della società anonima, in cui i poteri aziendali risiedevano: a) nelle assemblee degli azionisti; b) nel Consiglio Superiore; c) nella Direzione generale; d) nei Consigli di Reggenza; e) nelle Commissioni di sconto; e) nei Direttori delle Sedi e delle Succursali. Ma il vero baricentro del potere interno era rappresentato dal Consiglio Superiore – composto da membri che esprimevano il ceto degli azionisti secondo un criterio di rappresentanza geografica, a conferma del policentrismo tipico dell'Italia post-unitaria – al quale 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.

Nella normativa statutaria si rinveniva anche la dimensione "istituzionale", quella tendente cioè ad assicurare il perseguimento, al di là degli interessi particolari degli azionisti, della preminente finalità della tutela del "credito pubblico". Tale dimensione ruotava attorno alla figura del Direttore generale, la cui nomina fu attribuita al Consiglio Superiore, previa approvazione, però, del Governo.

Per cogliere appieno il significato di tale previsione, che segnava una netta presa di distanza dal mondo della politica, conviene dare un'occhiata al dibattito svoltosi nel corso della seduta della Camera del 26 giugno 1893 sul disegno di legge istitutivo della Banca d'Italia, destinato a sfociare nella legge n. 449/1893. Sulle modalità di nomina del Direttore generale emersero fra i deputati due orientamenti contrapposti. I "liberisti" erano favorevoli alla conferma – in stretta coerenza con l'opzione per il modello societario – della procedura a suo tempo prevista per la nomina del Direttore generale della Banca Nazionale nel Regno: una procedura, cioè, che rendeva tale figura espressione esclusiva del Consiglio Superiore, organo collegiale rappresentativo degli azionisti.

L'orientamento degli "statalisti" era invece tendente a riservare al Governo la nomina, in considerazione dell'attribuzione alla Banca d'Italia di una funzione pubblica quale quella dell'emissione di biglietti di banca al portatore, implicante – secondo l'espressione testuale usata dallo stesso Direttore generale della Banca Nazionale nel Regno Bonaldo Stringher, nella Relazione agli azionisti sulle operazioni del 1889 – l'assolvimento da parte dell'istituto del fondamentale compito di «difendere il credito pubblico tanto all'interno che fuori»: di salvaguardare cioè, si potrebbe dire oggi, il valore interno ed esterno della moneta.

La soluzione adottata fu proposta da Giolitti, Presidente del Consiglio in carica: riconoscimento sì del potere di nomina al Consiglio Superiore, ma anche sottoposizione del relativo atto all'approvazione del Governo, che non significava mettere in discussione l'indipendenza della Banca d'Italia nei confronti di quest'ultimo. In primo luogo, infatti, mediante quell'approvazione era come se il Governo rinunciasse a esercitare una sorta di diritto di veto rispetto alla nomina: per dirla con le parole dello stesso Giolitti, «*il diritto di impedire che a capo dell'istituto di emissione vi sia una persona la quale non riscuota la fiducia pubblica, la quale possa, per qualsiasi considerazione, essere disadatta a quell'ufficio*». In secondo luogo, nella legge non si faceva riferimento alla durata in carica del Direttore generale né veniva previsto alcun potere del Governo in ordine alla sua eventuale revoca.

3. La *governance* della Banca rimase pressoché invariata fino alla prima riforma organica dello statuto nel 1928. Quest'ultima intervenne anzitutto sul capitale sociale, portandolo a 500 milioni di lire mediante emissione di 200.000 nuove azioni, delle quali una metà venne riservata alle casse di risparmio e ai monti di pietà di I categoria, l'altra venne assegnata gratuitamente agli azionisti in ragione di un'azione nuova per ogni tre vecchie. Pur lasciando inalterata la forma giuridica dell'ente – che continuava a qualificarsi come società anonima, con un capitale detenuto da azionisti privati – la riforma rese ancora più tangibile il percorso di progressivo accentramento dei poteri in capo agli organi di vertice dell'amministrazione centrale. Venne introdotta la figura del «Governatore», al quale furono affidati, in via esclusiva, i poteri decisionali sulla politica monetaria e valutaria (oltre che importanti prerogative in materia di organizzazione e gestione del personale direttivo dell'istituto). «*Sotto il comando*» del Governatore venne formato un Direttorio, composto dal Direttore generale e dal Vice Direttore generale, con il compito di occuparsi del «*lavoro più saliente, a sollievo del capo*». A supporto del Consiglio Superiore, al quale continuavano a essere riservate la nomina e la revoca del Governatore (subordinatamente all'approvazione del Governo), venne istituito un ulteriore organo deliberativo, il Comitato del Consiglio, formato dal Governatore e da sei Consiglieri, a cui venne assegnato il compito di formulare pareri e proposte da indirizzare all'attenzione del medesimo Consiglio.

Bonaldo Stringher – allora Direttore generale dell'Istituto, poi Governatore – in occasione dell'assemblea straordinaria convocata per deliberare la riforma statutaria rimarcò come, alla luce dell'evoluzione centralista della Banca, tra gli organi nei quali risiedevano i poteri interni non si potesse «*continuare a comprendere i Consigli di reggenza, le Commissioni di sconto e i direttori delle sedi e delle succursali*», che non avevano più le prerogative del passato. Le disposizioni statutarie attributive di quelle prerogative apparivano superate, trattandosi di retaggi antistorici rimasti «*quasi per forza d'inerzia a traverso le varie revisioni dello statuto*». Nella medesima circostanza Stringher fece constare come l'istituzione della carica di Governatore e di un Direttorio alle sue dipendenze, così come la formazione di un Comitato del Consiglio superiore andassero «*per forza di cose, ad attenuare l'importanza delle funzioni del Consiglio stesso*», rendendolo, di fatto, «*un organo autorevolissimo di controllo permanente degli azionisti su la direzione e l'amministrazione dell' Istituto (...) che trae la sua ragione di essere specialmente dalla storia della formazione originaria dell'Istituto, che risale al periodo della finanza cavouriana, e che non conviene, per nessun verso di eliminare, finché questo Istituto conserverà il suo carattere di ente bancario costituito da privati cittadini e governato parimenti da privati e non un ente di natura statale, soggetto puramente e semplicemente a organi dello Stato*».

Non era forse casuale l'allusione alla «*finanza cavouriana*», dato che il Conte Camillo Benso di Cavour fu membro del Consiglio di Reggenza della Banca di Torino, dalla cui fusione con la Banca di Genova prese vita la Banca Nazionale degli Stati Sardi, poi Banca Nazionale nel Regno.

Possiamo ritenere che la riforma statutaria del 1928 segni il punto di flesso nella parabola che disegna il percorso degli organi di governo locale della Banca d'Italia? Probabilmente sì, se consideriamo l'evoluzione (o, per meglio dire, l'involuzione) delle loro funzioni, destinate a un inevitabile *décalage* che non risparmiò neanche le Commissioni di sconto, che pure un ruolo significativo – almeno sul piano formale – continuarono a svolgere per diversi anni. Ciò che è certo è che le strade dell'organo centrale e di quelli locali presero da allora a divergere: al mantenimento in capo al Consiglio Superiore di compiti di un certo rilievo nella sorveglianza sull'andamento aziendale non fu forse estraneo il fatto che, a integrazione dei rappresentanti del ceto proprietario, vi fossero tre componenti nominati dalla Corporazione della previdenza e del credito, in ossequio alle prassi del regime allora vigente.

4. Adottata in risposta a una fase di grave instabilità finanziaria seguita alla crisi del 1929, la legge bancaria del 1936 consolidò la posizione della Banca d'Italia, trasformandola da istituto "*primus inter pares*" a supervisore provvisto di estesi poteri conoscitivi, ispettivi e di intervento. La riforma – destinata a durare, nei suoi tratti essenziali, per più di mezzo secolo – intervenne anche sulla natura della Banca d'Italia che, da società anonima, divenne istituto di diritto pubblico. Si dispose che il capitale fosse di 300 milioni di lire e rappresentato non più da azioni, bensì da quote di partecipazione (300.000, ciascuna con un valore nominale di 1.000 lire). "*Ai fini della tutela del pubblico credito e della continuità di indirizzo dell'Istituto di emissione*" fu stabilito che le quote dovessero essere nominative e potessero appartenere unicamente a banche aventi natura pubblica o istituti pubblici. Pertanto, il 1° giugno 1936 vennero avviate le pratiche per il rimborso del valore delle azioni ai 10.921 soci privati, riconoscendo agli stessi un importo di 1.300 lire per azione. Non si trattò, dunque, di un'espropriazione degli azionisti, in quanto le loro partecipazioni vennero liquidate; nondimeno, fu il primo passo verso quella che il compianto Gianni Toniolo ha definito «*eutanasia degli azionisti*»<sup>1</sup>.

Anche a fronte dell'attribuzione di funzioni proprie di una banca centrale nonché del mutamento della compagine proprietaria coattivamente imposto, è significativo che la *governance* della Banca non fu modificata, prova dell'eccezionale durevolezza degli assetti dell'Istituto, capaci di resistere alle svolte che ne hanno segnato la storia.

Nel 1947, sciogliendo ogni residuo interrogativo circa l'ampiezza delle sue competenze, il decreto luogotenenziale del 17 luglio stabilì che il Consiglio Superiore non avesse alcuna ingerenza nelle materie istituzionali. L'anno successivo, con dpr 19 aprile 1948, n. 482, vennero ridefinite le regole di riparto degli utili da attribuire ai partecipanti, prevedendo un meccanismo che, in aggiunta a un dividendo pari al 10% del capitale, consentiva di distribuire ai quotisti un'ulteriore somma fino al 4% delle riserve statutarie.

Il dopoguerra è un periodo di sostanziale stabilità degli assetti della Banca, che si protrae fino al 1990, allorché venne approvata la legge 218 del 1990 ("Legge Amato"), a cui conseguirono cambiamenti rilevanti sulla morfologia del capitale dell'Istituto: i soggetti pubblici individuati dalla legge del 1936 (casche di risparmio, istituti di credito di

---

<sup>1</sup> *Storia della Banca d'Italia. Tomo I. Formazione ed evoluzione di una banca centrale, 1893-1943.*

diritto pubblico e banche d'interesse nazionale, istituti di previdenza e di assicurazione) assunsero in rapido volger di tempo natura privata; la concentrazione dell'industria bancaria intervenuta negli anni successivi fece crescere il peso dei principali gruppi bancari nel capitale della banca centrale. Circostanza, questa, che ha da allora alimentato un dibattito (del tutto destituito di fondamento) circa una presunta influenza dei pochi proprietari sulle decisioni del vertice dell'Istituto, resa impossibile dalle norme di legge e smentita alla prova dei fatti.

5. L'ordinamento nazionale tornò a interessarsi della *governance* della Banca d'Italia nel 2005 quando, con la legge 262, si intervenne in maniera significativa su procedure e prassi interne all'Istituto. Fu rivista la natura monocratica della figura del Governatore, riconducendo la competenza sugli atti a rilevanza esterna al Direttorio inteso come organo collegiale; venne fissata in sei anni la durata delle cariche nel Direttorio, con possibilità di un solo rinnovo. Più significativamente, si ridefinì la procedura di nomina del Governatore (ma non degli altri membri del Direttorio), sottraendo il potere di proposta al Consiglio Superiore (che ora può esprimere solo un parere) e attribuendolo al Presidente del Consiglio ferma restando la paternità del decreto di nomina in capo al Presidente della Repubblica. Analogo intento di rimarcare la dimensione pubblica e istituzionale della *governance* della Banca si poteva cogliere altresì nella norma, introdotta dalla medesima legge del 2005, che prevedeva il trasferimento allo Stato della proprietà del capitale della Banca. La mancata attuazione di tale disposizione si deve sia alla difficoltà di concepire e attuare un'efficace legislazione in grado di preservare l'indipendenza dell'Istituto, sia alla perdurante incertezza circa il contenuto dei diritti patrimoniali dei partecipanti: avrebbero dovuto essere limitati al capitale o avere ad oggetto anche 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)? Si rese necessaria la rivalutazione del capitale della Banca sì da prendere definitivamente atto dell'impossibilità (oltre che della non opportunità) di far luogo all'acquisizione delle partecipazioni al patrimonio dello Stato. Detta operazione venne attuata mediante l'adozione del decreto legge n. 133 del 30 novembre 2013, che oltre ad abrogare espressamente la disposizione della legge del 2005, recava un corpus di norme volte a determinare una equilibrata e diffusa proprietà delle quote rappresentative del capitale, per superare la concentrazione degli assetti proprietari formatasi negli anni.

In particolare, il decreto legge aumentò a 7,5 miliardi il capitale mediante utilizzo di parte delle riserve; parallelamente estese il novero dei soggetti legittimati a detenere quote di capitale (includendovi Fondazioni, Fondi pensione e Casse di previdenza), fissando al 3% (poi aumentato al 5 dalla legge di Bilancio del 2022) il limite alla partecipazione di ogni singolo soggetto; stabilì un tetto massimo ai dividendi, pari al 6% del capitale, individuando indirettamente l'importo complessivo dei dividendi distribuibili in 450 milioni di euro.

Il decreto e la legge di conversione contenevano anche disposizioni importanti sugli organi della *governance* centrale e locale della Banca, prevedendo espressamente che fossero individuati tra personalità con significativa esperienza nel settore imprenditoriale, nell'attività libero-professionale, nell'insegnamento universitario o nell'alta dirigenza

della Pubblica Amministrazione e fissando rigorosi requisiti di onorabilità e indipendenza dal mondo bancario e finanziario e da quello della politica.

6. L'assetto di *governance* imperniato sul Consiglio superiore e sui Consigli locali ha resistito a tutte le riforme organizzative che hanno inciso, anche in profondità, sulla struttura della Banca. Non si può negare che questo assetto possa apparire eccentrico e difficile da spiegare, tanto agli occhi dell'opinione pubblica domestica sia a quelli degli operatori stranieri; addirittura potrebbe risultare difficilmente giustificabile alla luce delle tendenze verso l'armonizzazione di matrice unionale, che parrebbero raccomandare soluzioni "omogeneizzanti", sul modello di quelle invalse altrove. Nondimeno, non può sfuggire che la struttura organizzativa che oggi connota l'Istituto rappresenta il punto d'arrivo di una parabola evolutiva che ha radici ben salde nelle esperienze degli istituti progenitori della Banca d'Italia e ha dato sino a questo momento prova di grande resilienza, preservandone l'indipendenza in maniera efficace. Il fatto che si tratti di una soluzione organizzativa che non trova riscontro in altri ordinamenti non è certo prova della sua incompatibilità rispetto agli scopi istituzionali di una banca centrale, né costituisce motivazione sufficiente affinché venga attuata una revisione della *governance*.

Rimane da chiedersi se questo assetto, soprattutto nella sua dimensione locale, abbia ancora una ragione d'essere alla luce del ridimensionamento delle funzioni dei Consigli di reggenza, deciso in tempi lontani e da allora mai messo in discussione. Il dato riveniente dall'esperienza non è certo negativo: a fronte di costi sostanzialmente irrilevanti, la Banca ha potuto contare su un proficuo confronto e uno scambio di informazioni con la società civile che hanno contribuito a rendere l'azione della sua rete territoriale più attenta alle sensibilità dell'opinione pubblica, promuovendo l'immagine di un Istituto inclusivo e aperto alla cittadinanza.

Difendere un assetto organizzativo radicato nella tradizione potrebbe andare controcorrente, ma in fondo anche i Consigli locali possono rivendicare un ruolo nella storia dell'Istituto, non destinato ancora a esaurirsi. Per dirla con Francesco De Gregori: "la storia siamo noi, nessuno si senta escluso".



