BANCA D'ITALIA

Quaderni di ricerca giuridica

della Consulenza Legale della Banca d'Italia

L'Istituto di emissione

di Pietro De Vecchis

N. 3 - Febbraio 1986

BANCA D'ITALIA

Quaderni di ricerca giuridica

della Consulenza Legale della Banca d'Italia

L'Istituto di emissione

di Pietro De Vecchis

N. 3 - Febbraio 1986

All'analisi economica e tecnica, sulla quale si basa l'azione che la Banca d'Italia svolge quale banca centrale ed organo di vigilanza, si accompagna, con crescente impegno, quella giuridica dei fenomeni creditizi e monetari e, più in generale, dei profili istituzionali dell'attività economica.

All'interno dell'Istituto è attribuito alla Consulenza Legale, accanto alle funzioni contenziosa e consultiva, il compito di svolgere indagini e ricerche in materia giuridico-bancaria.

I «Quaderni di ricerca giuridica» intendono essere, nell'ambito della Banca d'Italia e del sistema bancario, strumento di diffusione di lavori prevalentemente prodotti da appartenenti alla Consulenza Legale ed originati da ricerche di specifico interesse per l'Istituto.

COMITATO DI COORDINAMENTO: *Giorgio Sangiorgio, Pietro De Vecchis, Francesco Carbonetti, Francesco Capriglione, Vincenzo Mezzacapo*

I «Quaderni» riflettono esclusivamente le opinioni dei singoli autori e non intendono, quindi, rappresentare posizioni ufficiali della Banca d'Italia.

INDICE

1. Cenni storici sull'emissione 9

2. Evoluzione dell'Istituto di emissione in Italia 11
   1. La costituzione della Banca d'Italia e l'unificazione dell'emissione 11
   2. L'Istituto di emissione banca centrale 12
   3. La banca centrale e gli organi della politica economica 14

3. Disciplina dell'emissione 17

4. Il governo della moneta 20
   1. Nei rapporti con il mercato in genere 20
   2. Nei rapporti con il sistema bancario 21
   3. Nei rapporti con il Tesoro 23
   4. Sul mercato dei cambi 26

5. Ordinamento della Banca d'Italia 28
   1. Natura 28
   2. Organi 30
   3. Poteri di vigilanza del Ministro del tesoro 33
   4. Operazioni 33

Indicazioni bibliografiche 37

L'ISTITUTO DI EMISSIONE

1. Cenni storici sull'emissione

A differenza dell'attività bancaria — che nasce come attività privata, svolta da privati e che solo successivamente, per gli interessi che coinvolge, viene assoggettata a disciplina per quanto riguarda il suo assetto e la sua organizzazione — l'emissione è, all'origine, prerogativa del sovrano il quale, alla stregua di una «zecca», assolve alla primaria funzione di garantire con la propria autorità l'effettivo valore (peso, misura, contenuto intrinseco) della moneta coniata.

Pur con qualche incertezza — secondo Erodoto l'uso della moneta risalirebbe ai Lidii — la prima moneta coniata, nella forma circolare tuttora invalsa, viene attribuita a Fedone re d'Argo (vissuto tra il IX e l'VIII secolo a.C.), in continui rapporti commerciali con i Fenici; l'affermarsi della circolazione monetaria, *prius* logico per l'avvio di una vera attività bancaria, è però successiva di alcuni secoli (VI secolo a.C.).

L'istituto di emissione è oggi espressione di una realtà ben diversa — che ha assorbito, tra l'altro, l'esperienza dei banchi fiorentini, veneziani e genovesi — e la cui origine viene collocata all'inizio del 1600: Banco dei Cambi di Amsterdam (1609), seguito dalle Banche d'Amburgo, di Venezia e di Genova. Già questi istituti, infatti, operavano emettendo documenti che incorporavano e rappresentavano un valore determinato, con espressa previsione del diritto, da parte del portatore, di pretendere la loro conversione in un quantitativo di metallo pregiato, prevalentemente oro, di corrispondente valore.

Anche se viene riconosciuto alla Svezia il primato dell'istituzione di una banca nazionale con funzioni di istituto di emissione (nella specie i titoli emessi apparivano assimilabili, più che a biglietti di banca, a certificati di deposito trasferibili), è la Bank of England (costituita come istituzione bancaria privata nel 1694) che viene considerata l'archetipo dei moderni istituti di emissione.

In Italia il primato temporale nell'assolvimento delle funzioni di istituto di emissione spetta al Banco di Napoli che, al momento dell'unificazione nazionale, si trovò a condividere tale privilegio con la Banca Nazionale negli Stati Sardi, detta comunemente Banca Nazionale (denominazione modificata con il R.D. 24 maggio 1866, n. 2873, in Banca Nazionale nel Regno d'Italia) — nella quale erano già confluite la Banca di Parma e la Banca delle Quattro Legazioni di Bologna — con la Banca Nazionale Toscana, la Banca Toscana di credito per le industrie ed il commercio e il Banco di Sicilia, nonché (1870) con la Banca Romana.

È del 1874 — e quindi già successiva all'introduzione del corso forzoso : art. 2 citato R.D. n. 2873 del 1866 — la prima legge (n. 1920 del 30 aprile) di organica disciplina dell'emissione, che risulta ispirata a principi di concorrenza limitata, come d'altronde imponeva il numero predeterminato degli istituti cui veniva consentito il potere «di emettere biglietti di Banco (sic) od altri titoli equivalenti pagabili al portatore ed a vista».

Secondo tale legge i sei istituti sopra menzionati, riuniti in consorzio a questo scopo, erano tenuti a «fabbricare» e rinnovare a loro spese ed a somministrare al Tesoro dello Stato — verso il pagamento, da parte dello Stato, di «un'annualità di lire 0,50 per cento nei primi quattro anni, e di lire 0,40 per gli anni successivi, salva la ritenuta per la tassa di ricchezza mobile, categoria A» — «biglietti consorziali a corso forzoso» per l'ammontare di «mille milioni». Essi inoltre erano abilitati ad emettere «biglietti proprii» che, anche nella forma di «titoli equivalenti», non potevano in linea di massima superare il «triplo del patrimonio posseduto o capitale versato, escluso il fondo di riserva o massa di rispetto, né (il) triplo del numerario esistente in cassa in metallo o in biglietti consorziali».

La (limitata) pluralità degli istituti autorizzati non rappresentò per il legislatore del tempo un ostacolo ad una visione unitaria dell'emissione, che venne globalmente garantita nei confronti dello Stato e del pubblico sia mediante il cambio obbligatorio dei biglietti «proprii» in biglietti del «consorzio» o in moneta metallica, sia mediante il reciproco obbligo al cambio dei rispettivi biglietti («riscontrata»). Il sistema normativo allora predisposto ed i suoi successivi aggiustamenti (abolizione del corso forzoso e scioglimento del «consorzio»: l. 7 aprile 1881, n. 133; proroga dell'emissione e riordinamento della circolazione: l. 30 giugno 1891, n. 314) non evitarono, però, la crisi del 1892 che prese il nome dalla Banca Romana e che portò, nel contesto di una generale riorganizzazione dell'emissione e di una sua più articolata e moderna disciplina, alla costituzione della Banca d'Italia.

2. Evoluzione dell'Istituto di emissione in Italia

2.1. *La costituzione della Banca d'Italia e l'unificazione dell'emissione*

La Banca d'Italia nasce dalla convenzione 18 gennaio 1893 intervenuta tra la Banca Nazionale nel Regno, la Banca Nazionale Toscana e la Banca Toscana di credito «al fine di fondere il loro patrimonio per rapportarlo alla istituenda Banca Unica che si denominerà "Banca d'Italia"».

La Banca d'Italia, dunque, trae origine da un atto convenzionale, di pretto diritto privato, anche se realizzato sotto l'egida e secondo gli auspici del governo che aveva «comunicato al direttore generale della Banca Nazionale nel Regno di essere venuto nell'intendimento di dare un assetto definitivo alla circolazione bancaria, e che entrava in questo intendimento la creazione di un'unica banca di emissione per azioni, lasciando sussistere i due banchi meridionali nelle rispettive condizioni attuali. Che a questo intento esso governo avrebbe gradito ed appoggiato una combinazione diretta a costituire la fusione delle Banche per azioni esistenti ed aumentando il capitale complessivo».

Nel contesto della stessa convenzione era altresì espressamente dichiarato che la costituzione della nuova Banca avveniva all'insegna di un salvataggio, il primo nella tormentata storia della recente economia italiana. A conoscenza, infatti, «che la Banca Romana trovavasi in condizioni non regolari rimpetto alla sua circolazione di biglietti, e in condizioni disastrose rimpetto alle operazioni da essa fatte, a tale che essa era ben lungi dal poter far fronte al rimborso di tutta la massa dei suoi biglietti circolanti col prodotto della liquidazione delle sue attività», la Banca Nazionale nel Regno, «già d'accordo in massima con le due Banche Toscane per la fusione», manifestò pronta disponibilità ad accogliere «l'iniziativa del governo ...che la combinazione a trovarsi dovesse anche essere diretta a sostenere il credito del biglietto bancario e ad evitare al Paese l'incommensurabile danno che avrebbe ricevuto dal fatto che un Istituto di emissione avesse mancato ai propri impegni».

Il governo da parte sua, onde «rendere ...meno oneroso il compito della Banca Unica che assumerebbe la liquidazione della Banca Romana, prendendone a suo carico tutto il passivo, salve le ragioni verso i terzi», si rendeva disponibile a concedere alla nuova Banca «il privilegio della emissione per la durata di venti anni», a ridurre all'1% la tassa sulla circolazione dei biglietti, a riconoscere la facoltà di tenere impegnata in divise estere o in crediti presso corrispondenti esteri parte della riserva metallica nonché quella di impiegare in rendita dello Stato fino a un terzo del capitale della nuova Banca e la «continuazione del corso legale dei biglietti almeno per altri cinque anni».

Faceva seguito, in tempi brevi, la legge 10 agosto 1893, n. 449, «portante il riordinamento degli istituti di emissione», che autorizzava la fusione nei termini previsti dalla convenzione, sottoponeva lo statuto della Banca d'Italia all'approvazione di un R.D. su proposta del Ministro dell'agricoltura di concerto col Ministro del tesoro (art. 1, terzo comma), concedeva alla nuova Banca e confermava ai Banchi di Napoli e di Sicilia la facoltà di emettere biglietti (art. 2). Con la medesima legge si provvedeva altresì ad una più generale regolamentazione dell'attività e delle operazioni degli istituti di emissione e dei rapporti

tra i medesimi (naturalmente sempre con ampio spazio per la «riscontrata»), che venivano sottoposti alla vigilanza del Ministro dell'agricoltura, di concerto col Ministro del tesoro (art. 15).

Con convenzione immediatamente successiva, stipulata il 30 ottobre 1894 tra il Governo italiano, rappresentato dal Ministro del tesoro, e la Banca d'Italia, si a davaa quest'ultima il servizio di tesoreria e si precisavano le modalità della liquidazione della Banca Romana.

La riforma del 1893-94 conseguì l'effetto di dare adeguata disciplina agli istituti di emissione, predisponendo sin d'allora il sostanziale contenuto dei TT.UU. 9 ottobre 1900, n. 373, e 28 aprile 1910, n. 204, il quale ultimo ancor oggi rappresenta il quadro normativo di riferimento dei poteri della Banca d'Italia più immediatamente riconducibili alla sfera delle sue competenze in materia monetaria.

In sostanza, la legge del 1893 avviava, ed in gran parte già realizzava, atteso il modesto apporto che veniva riservato al Banco di Napoli ed al Banco di Sicilia, quel processo di unificazione dell'emissione che fu poi perfezionato, dopo la prima guerra mondiale, con il R.D.L. 6 maggio 1926, n. 812, che dispose la cessazione «col 30 giugno 1926» della facoltà per i Banchi meridionali di emettere biglietti (art. 1) e il passaggio delle loro riserve auree alla Banca d'Italia (art. 2); lo stesso R.D.L. concesse inoltre a quest'ultima l'autorizzazione «a emettere biglietti propri in corrispondenza dell'ammontare dei biglietti in circolazione a debito del Banco di Napoli e del Banco di Sicilia».

2.2. *L'Istituto di emissione banca centrale*

Nel mentre si compiva il processo di unificazione dell'emissione, veniva affidata alla Banca d'Italia anche la vigilanza sulle aziende di credito, per la prima volta introdotta in modo organico e generalizzato con i RR.DD.LL. 7 settembre 1926, n. 1511, e 6 novembre 1926, n. 1830.

La Banca d'Italia, che sotto la guida di Stringher (suo Direttore Generale e poi, dall'istituzione della nuova carica, Governatore dal 1900 al 1930) aveva costantemente orientato la sua attività in senso conforme alla tutela del pubblico credito ed alla salvaguardia del valore del biglietto emesso, venne quindi a trovarsi in una posizione del tutto peculiare nell'ordinamento italiano, caratterizzata dalla particolare natura dei rapporti intrattenuti con il Tesoro, dalle funzioni di vigilanza nei confronti del sistema bancario e dalla conseguita esclusiva dell'emissione.

La riforma bancaria del 1936 e anni immediatamente seguenti (R.D.L. 12 marzo 1936, n. 375, e successive modificazioni e integrazioni) sottraeva alla Banca d'Italia, almeno formalmente, il compito di esercitare la «vigilanza» sul sistema bancario — con contestuale devoluzione dello stesso ad un organo appositamente costituito: l'Ispettorato per la difesa del risparmio e l'esercizio del credito, al quale, peraltro, veniva preposto il Governatore — ma le riconosceva, anche formalmente, la funzione di «banca delle banche» e la «dichiarava» istituto di diritto pubblico (artt. 20 e segg.).

Il precedente modulo organizzativo, però, è stato pienamente recuperato — dopo la soppressione dell'Ispettorato e la temporanea attribuzione dei relativi poteri al Ministero del tesoro con delega degli stessi alla Banca d'Italia (D.L.Lgt. 14 settembre 1944, n. 226) — dal D.L.C.P.S. 17 luglio 1947, n. 691, che ha di nuovo formalmente attribuito all'Istituto di emissione i poteri di vigilanza creditizia, nella stessa estensione in cui erano stati già demandati all'Ispettorato, così compiutamente realizzando la figura dell'ente pubblico titolare di funzioni statali (Giannini), non certo nuova nell'ordinamento italiano.

Contribuirono sicuramente a tale decisione i risultati cui era pervenuta la Sottocommissione per il credito e l'assicurazione della Commissione economica presso il Ministero per la Costituente, secondo la quale «per attività, ordinamento e funzionamento l'Istituto di emissione è più vicino di altri organi alle aziende e agli istituti di credito, con essi vive in quotidiani contatti e di essi sente vivamente i bisogni, perciò, qualora non sia tenuto a rivolgersi per ogni decisione al Ministero del tesoro o ad altri organi superiori, può provvedere rapidamente ad ogni occorrenza, favorito dalla sua diuturna esperienza».

In materia di vigilanza bancaria spettano attualmente alla Banca d'Italia nei confronti delle aziende e degli istituti di credito (per questi ultimi v. anche art. 14 l. 10 febbraio 1981, n. 23) poteri di «istruzioni» conformemente alle delibere su determinate materie emanate dal C.I.C.R., di intervento preventivo (sulla costituzione, concentrazione e distribuzione territoriale degli enti creditizi), di controlli della gestione (richiesta di dati e informazioni, ispezioni) e di indirizzo operativo (approvazione degli statuti, limiti di fido, limiti agli investimenti mobiliari ed immobiliari), di intervento sostitutivo (convocazione e addirittura sostituzione di organi aziendali) e, infine, poteri preordinati all'applicazione di misure repressive (sanzioni amministrative, chiusura di sportelli, liquidazione coatta amministrativa).

Strettamente collegata all'esercizio delle funzioni di vigilanza bancaria, in quanto strumento importante ai fini di un'effettiva disciplina del mercato dei capitali, è l'attività di controllo sulle emissioni dei titoli azionari e mobiliari in genere, che in parte rientra tra le competenze dirette dell'Istituto di emissione (artt. 2, 43, 44 e 45 l.b.) ed in parte è demandato ad autorità governative (l. 3 maggio 1955, n. 428, modificata con l'art. 11 l. 16 dicembre 1977, n. 904, e con l'art. 16 l. 19 marzo 1983, n. 72) che peraltro ampiamente si avvalgono della collaborazione della Banca d'Italia.

La funzione di controllo del mercato dei capitali e di tutela del risparmio è stata di recente completata con l'attribuzione alla Banca d'Italia di poteri in materia di mercato mobiliare (l. 7 giugno 1974, n. 216, e l. 4 giugno 1985, n. 281), nonché di vigilanza sui fondi comuni di investimento mobiliare e di intervento sulla emissione dei c.d. titoli atipici per quanto riguarda il controllo dei flussi finanziari (l. 23 marzo 1983, n. 77).

Nel frattempo venivano disciplinati su nuove basi i rapporti con il Tesoro; ed è fondamentale, per questo aspetto, il D.L. 7 maggio 1948, n. 544, che ha vietato espressamente le «anticipazioni straordinarie» e ha posto un limite allo sbilancio mensile del conto corrente di tesoreria (cfr. infra par. 4.3).

Allo stadio attuale della delineata evoluzione, si può pertanto sintetizzare che alla Banca d'Italia fanno capo le funzioni di controllo della moneta, sia sul

mercato interno che nei rapporti valutari, attribuzioni relative ai servizi di emissione e di tesoreria dello stato, nonché funzioni di vigilanza creditizia e quindi di trasmissione al sistema bancario, tramite gli strumenti previsti dalla apposita legge, degli impulsi di politica creditizia e monetaria. Trattasi di funzioni concettualmente, e spesso anche giuridicamente (Giannini), distinte ma tutte riconducibili alla sua pienamente acquisita posizione di banca centrale.

Infatti, «l'essenza della banca centrale è nel controllo della creazione dei mezzi monetari, ai fini di equilibrio interno ed esterno dell'economia. Esso si esercita sui rapporti, amministrativi e di mercato, che la Banca intrattiene con il sistema creditizio, con il Tesoro, con l'estero» (Ciampi).

Questa definizione è in linea con l'ormai acquisita consapevolezza che lo *status* di banca delle banche e di prestatore di ultima istanza non esaurisce più il ruolo di un istituto di emissione, ma esso si completa, per le interconnessioni tra «moneta» e «credito» (Capriglione), con l'azione di vigilanza bancaria e con l'assunzione, in regime di monopolio, del compito di banca dello Stato.

2.3. *La Banca centrale e gli organi della politica economica*

Al ruolo di Banca centrale la Banca d'Italia è chiamata dalla sua presenza nei diversi apparati che nel paese sono preposti alla disciplina monetaria (Ministro del tesoro e Banca d'Italia: cfr. principalmente T.U. n. 204 del 1910, statuto della Banca d'Italia e D.L. n. 544 del 1948), alla regolamentazione del sistema bancario (Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio, Ministro del tesoro e Banca d'Italia: cfr. principalmente R.D. 12 marzo 1936, n. 375, e sue modificazioni e integrazioni) nonché alla disciplina valutaria (Ministro del commercio estero, Banca d'Italia e Ufficio Italiano Cambi: cfr. principalmente R.D.L. 12 maggio 1938, n. 794; D.L.Lgt. 17 maggio 1945, n. 331; D.Lgt. 16 gennaio 1946, n. 12; D.M. 25 febbraio 1946; D.L. 6 giugno 1956, n. 476).

Connaturale a questo ruolo è il rilievo che la Banca d'Italia ha assunto, nel quadro delle istituzioni del paese, quale punto di incontro quasi geografico tra le istanze provenienti dal mondo economico e della produzione e le valutazioni che vengono effettuate nelle sedi in cui si elabora la politica economica e si fissano, anche sul piano programmatico, gli obiettivi della collettività. Questa funzione, coessenziale a quella di emissione e di creazione di base monetaria, trova fondamento nell'impegno che le deriva dai compiti che assolve nella vita economica del paese ed è oggi anche formalmente attribuita ad essa dalle leggi che assegnano al Governatore funzioni di consulenza nei confronti delle autorità di governo.

Già nel 1936 il Governatore della Banca d'Italia-Capo dell'Ispettorato era stato ammesso a «partecipare» alle sedute dell'allora Comitato dei Ministri per il credito ed il risparmio (art. 12 l.b.). In realtà potrebbe sostenersi che il Comitato dei Ministri di cui all'originaria formulazione della legge bancaria avesse compiti più propriamente e direttamente amministrativi che non di elaborazione di linee economiche, con la conseguenza che, in questo contesto, la partecipazione del Governatore veniva a risultare anch'essa confinata in un ruolo più circoscritto. Ma sicuramente compiti di governo del credito sono attribuiti all'attuale Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio, al quale

viene riconosciuta non più la mera attuazione della difesa del risparmio e del controllo del credito, ma l'«alta vigilanza in materia di tutela del risparmio, in materia di esercizio della funzione creditizia e in materia valutaria» (art. 1 D.L.C.P.S. n. 691 del 1947), nonché la generale competenza per tutti i provvedimenti che concernono «la materia del risparmio e credito» (art. 6 dello stesso D.L.C.P.S.).

Allorché si è avviata la legislazione sulla programmazione e si è istituito il Comitato interministeriale per la programmazione economica (C.I.P.E.) — al quale «ferme restando le competenze del Consiglio dei Ministri e subordinatamente ad esse» spetta, tra l'altro, la «predisposizione (degli) indirizzi della politica economica nazionale» (art. 16 l. 27 febbraio 1967, n. 48, modificato dall'art. 34 l. 5 agosto 1978, n. 468) — si è previsto che a tale organo, unitamente ai membri governativi, potessero intervenire, «su invito», anche il Governatore della Banca d'Italia, il Presidente dell'Istituto centrale di statistica e il Segretario genrale della programmazione.

Analoga partecipazione su «invito» del Governatore è sancita anche dalla l. 12 agosto 1977, n. 675, per il C.I.P.I., Comitato interministeriale, costituito per esercitare, «salve le competenze del Consiglio dei Ministri e subordinatamente ad esse», in materia di politica industriale «le funzioni attribuite dalla legge al C.I.P.E., nell'ambito delle direttive che quest'ultimo intende adottare nell'esercizio delle funzioni e dei poteri ad esso demandati dalle leggi della Repubblica, compresi quelli relativi ai programmi di sviluppo e di industrializzazione del Mezzogiorno a norma del T.U. approvato con D.P.R. 30 giugno 1967, n. 1523, della l. 6 ottobre 1971, n. 853, e della l. 2 maggio 1976, n. 183».

La legge bancaria è precisa nell'identificare il ruolo del Governatore della Banca d'Italia nel Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio: è in esso l'esponente dell'organo di vigilanza, vi svolge funzioni di impulso, proposta e stimolo, partecipa all'elaborazione degli indirizzi e delle deliberazioni ai quali lo stesso organo di controllo deve dare esecuzione. Meno agevole è identificare la posizione che il Governatore assume in seno al C.I.P.E. ed al C.I.P.I. Le pur scarse disposizioni esistenti sul punto consentono però di ritenere che essa si differenzi rispetto a quella dei Ministri membri degli organi stessi. Questi, in quanto titolari dei dicasteri cui è affidata la politica industriale del paese, vi svolgono funzioni tipicamente politiche e decisionali; il ruolo del Governatore invece, anche per la sua posizione istituzionale, si caratterizza per l'apporto che può dare di conoscenze ed esperienze.

Malgrado la legislazione non sempre ordinatamente succedutasi nel tempo e talora obsoleta, questa caratteristica della collaborazione che nelle esaminate sedi viene prestata dal Governatore (e dall'Istituto) alle autorità governative preposte alla direzione politica dell'economia e la tuttora valida e precisa articolazione delle competenze, che risulta dai principii cui sono ispirati il T.U. approvato con R.D. n. 204 del 1910 e il D.L. n. 544 del 1948 (nonché l'art. 81 della Costituzione: cfr. infra par. 4.3), appaiono di per sé atte ad impedire il concretizzarsi di problemi di natura istituzionale circa la limitazione delle rispettive sfere di autonomia.

La naturale, rapida evoluzione del nostro paese verso forme di sempre maggiore collaborazione nei modelli organizzativi dell'attività della pubblica

amministrazione in materia economica, l'attenzione crescente ai fenomeni economici prestata dallo stato moderno e l'oggettivo rilievo della posizione assunta nell'ordinamento dal Governatore, hanno portato inoltre alla prassi di sue frequenti consultazioni, anche al di fuori delle istituzionali sedi sopra menzionate, da parte di chi ha responsabilità di governo dell'economia.

A queste consultazioni si sono aggiunti, e di recente intensificati, rapporti diretti tra Parlamento e autorità economiche, ai quali danno occasione, tra l'altro, le c.d. udienze conoscitive. In siffatte sedi il Governatore — o altri esponenti dell'Istituto da esso indicati — vengono ascoltati sugli aspetti tecnici delle attività poste in essere o chiamati a dare il necessario supporto informativo in vista di iniziative che si volessero adottare.

Un aspetto minore, ma non secondario di questa funzione consultiva che viene svolta dall'Istituto e soprattutto dal suo Capo, evidentemente al fine di indicare le coordinate economiche, è dato dalla previsione legislativa della partecipazione del Governatore agli organi deliberativi (Consiglio di Presidenza e Giunta Amministrativa) del Consiglio Nazionale delle Ricerche (D.L.Lgt. 1° marzo 1945, n. 82; l. 31 marzo 1965, n. 330; Regolamento appr. con D. Pres. Cons. 26 gennaio 1967).

3. Disciplina dell'emissione

La Banca d'Italia, a differenza di altri istituti italiani che in passato hanno goduto del privilegio dell'emissione, è nata appunto per esercitare le funzioni di istituto di emissione.

Come si è anticipato, l'emissione è prerogativa sovrana, componente integrante il diritto di sovranità. Ma ciò va riferito soprattutto al diritto di battere moneta, che è cosa non esattamente coincidente con l'emissione dei biglietti di banca; questi infatti, almeno inizialmente (e nei biglietti italiani se ne è conservata tralaticiamente traccia), si configuravano più quali titoli di credito che come monete, e del titolo di credito conservano ancora talune caratteristiche formali.

Nei rapporti banca-possessore il biglietto conferiva, infatti, a quest'ultimo un vero e proprio diritto a pretendere una determinata prestazione — la conversione nell'equivalente valore di metallo pregiato — dalla prima.

È appena il caso di dire che ormai si tratta di un ricordo storico, del quale residua solo qualche traccia formale, poiché ai biglietti di banca è stato ben presto attribuito corso forzoso. Il già citato R.D. 2 maggio 1866 n. 2873, infatti, nel disporre un «prestito al governo del re fatto dalla Banca Nazionale» soggiungeva, nello stesso titolo, che i biglietti di questa acquistavano «corso forzoso» ed esplicitava (art. 3) che «i biglietti della Banca saranno dati e ricevuti come denaro contante per il loro valore nominale, per i pagamenti effettuabili nello stato tanto tra l'erario pubblico e i privati, società e corpi morali d'ogni natura per qualsiasi titolo e anche in conto o saldo di tributi o prestiti, quanto tra privati e società e corpi morali d'ogni natura tra loro vicendevolmente, nonostante qualunque contraria disposizione di legge o patto convenzionale». Tale corso forzoso, poi, ribadito nell'art. 1 della pure citata l. n. 1920 del 1874, è cessato, almeno formalmente (v. infra), con la legge 7 aprile 1881, n. 133.

Nel tempo, la forma del biglietto di banca è rimasta pressoché immutata; ne sono mutate però, in corrispondenza con le vicende qui sintetizzate, la sostanza e la stessa natura giuridica. La figura del titolo di credito rappresentativo di moneta non si attaglia più alla funzione del biglietto ed alla sua disciplina sostanziale: è divenuto esso stesso moneta (anche se l'art. 458 c.p. fa rientrare i biglietti di banca tra le «carte di pubblico credito», agli effetti della legge penale «parificate alle monete»). L'istituto di emissione non è più tenuto a convertirlo in moneta metallica, ma solo a cambiarlo con biglietti per un valore equivalente.

I rigidi limiti quantitativi che erano stati posti alla circolazione dei biglietti dei tre istituti di emissione dagli artt. 6 e 7 del T.U. del 1910 sono stati sostituiti, in virtù dell'art. 1 del R.D. 17 giugno 1928, n. 1377, dall'obbligo, ovviamente per la Banca d'Italia nel frattempo divenuta esclusiva titolare della potestà di emissione, di tenere, in conformità all'art. 4 del R.D.L. 21 dicembre 1927, n. 2325, «una riserva, in oro o in divise e crediti su paesi esteri nei quali abbia vigore la convertibilità dei biglietti di banca in oro, non inferiore al 40 per cento dell'ammontare dei biglietti ...e di ogni altro impegno a vista». Anche l'obbligo di detta riserva è stato, poi, sospeso con R.D.L. 21 luglio 1935, n. 1293, e tale sospensione non è più venuta meno. Nel contempo cessava anche la convertibilità

dei biglietti di banca in oro o in divise convertibili in oro, sancita dall'art. 1 del citato R.D.L. n. 2325 del 1927: il R.D.L. 8 dicembre 1934, n. 1942, e il D.M. 8 dicembre 1934 avevano infatti istituito il monopolio dei mezzi di pagamento all'estero ed era venuto meno, come si è ora visto, lo stesso obbligo dell'Istituto di emissione di tenere una riserva in oro o in valuta pregiata a fronte della circolazione.

Nei rapporti tra cittadini il biglietto, appunto in quanto moneta legale, ha valore liberatorio dalle obbligazioni (art. 1277 c.c.) (Carbonetti, in Quaderno n. 2).

Nei rapporti stato-istituto di emissione, il conferimento della relativa potestà è stato inizialmente costruito e disciplinato secondo lo schema classico dell'atto di concessione («la facoltà di emettere biglietti di banca od altri titoli equivalenti, pagabili al portatore ed a vista, è concessa ...»: art. 1 T.U. del 1910). Ora invece, non più rinnovato dopo la scadenza verificatasi nel 1950, l'ultimo dei periodici atti di concessione risalente al 1930, l'emissione ha sicuramente assunto natura di attribuzione istituzionalmente conferita dall'ordinamento alla Banca d'Italia (R.D.L. 12 marzo 1936, n. 375 e, testualmente, art. 1 dello statuto della Banca) (Ruta).

L'emissione dei biglietti ha luogo a fronte di richieste che provengono dai rapporti con il mercato, con il Tesoro e con l'estero (cfr. i parr. 4.1, 4.2, 4.3 e 4.4). Ai singoli atti di emissione — che si concretano in atti negoziali (anticipazioni, risconti, impieghi), anche quando controparte è il Tesoro (anticipazioni sul c/c di tesoreria, acquisto titoli di Stato) — la Banca si determina in piena autonomia (salvo che si tratti di anticipazione straordinaria imposta con legge: cfr. par. 4.3), pur se le sue scelte sono ovviamente preordinate al perseguimento del pubblico interesse che le è istituzionalmente commesso.

La creazione dei biglietti è subordinata, anzitutto, ad una legge che ne preveda il «taglio». L'art. 3 del T.U. del 1910 consentiva «biglietti ...dei tagli da lire 50, 100, 500 e 1.000». Un taglio inferiore, da lire 25 (già esistente prima del 1894 e poi passato allo Stato), è stato introdotto con il R.D.Lgt. 4 novembre 1917, n. 1786, ma è stato definitivamente riservato allo Stato con R.D. 26 aprile 1923. Successivamente, sono stati esclusi dalla facoltà di emissione riconosciuta alla Banca i biglietti da 50, 100 e 500 lire, in quanto divenuti moneta divisionaria, o comunque di modico valore, per consuetudine attribuita alla diretta emissione da parte dello Stato (l. 24 dicembre 1951, n. 1405, e l. 21 novembre 1957, n. 1141), unitamente all'emissione dei segni monetari sotto forma metallica. Per contro, i biglietti emessi sono aumentati dei tagli da 5.000 e 10.000 lire (D.L.Lgt. 7 giugno 1945, n. 396 e l. 7 ottobre 1948, n. 1273), da 50.000 e 100.000 lire (l. 29 maggio 1967, n. 359) e, infine, da 2.000 e 20.000 lire (l. 18 marzo 1973, n. 272). Di quest'ultimo è stata di recente dichiarata la cessazione dal corso legale (D.M. 18 febbraio 1985, in Gazz. Uff. n. 90 del 1985).

Spetta, poi, al Consiglio superiore della Banca d'Italia (art. 20, nn. 1 e 2 statuto) deliberare ed al Ministro del tesoro determinare, con proprio decreto, le caratteristiche dei biglietti che vengono emessi e i quantitativi da stampare. Il che viene solitamente effettuato con due distinti provvedimenti, il primo dei quali fissa le caratteristiche esteriori (dimensioni, tonalità cromatiche, immagine della filigrana, processi di stampa) del biglietto e rimane in vigore finché

questo non viene tolto dalla circolazione; il secondo, invece, fissa di volta in volta il quantitativo dei biglietti da stampare, ne indica la serie e i numeri in ciascuna di esse.

Alla creazione dei biglietti concorrono la Banca d'Italia e lo Stato, «in modo che né lo Stato, né l'Istituto possano formare un biglietto completo» (art. 4 T.U. del 1910). Si tratta di una cautela che è stata adottata inizialmente con l'art. 9 citata l. 10 agosto 1893, n. 449, all'evidente scopo di evitare il ripetersi di episodi analoghi a quelli di cui si rese protagonista la Banca Romana. Il concorso dello Stato alla fabbricazione del biglietto si esplica mediante l'apposizione — da parte degli ispettori del Tesoro che intervengono, in pratica, nel procedimento stesso di stampa — del contrassegno dello Stato rappresentato da un bollo rotondo che, inizialmente, riproduceva un'effige femminile simboleggiante l'Italia; nel 1947 esso è stato sostituito da una testa di Medusa. Attualmente, dal 1971, il contrassegno dello Stato è costituito da un bollo rotondo, diviso in due metà: quella superiore contiene una riproduzione del leone alato di San Marco e quella inferiore i tre stemmi delle repubbliche marinare di Genova, Pisa e Amalfi.

Le disposizioni per la fabbricazione dei biglietti, per la loro sostituzione quando siano logori o danneggiati, per il loro annullamento e la conseguente distruzione sono ora dettate dal Regolamento per la fabbricazione e l'emissione dei biglietti di banca approvato con D.P.R. 9 ottobre 1981, n. 811, che ha sostituito, per quanto qui rileva, il Regolamento sul servizio dei biglietti e buoni di cassa a debito dello Stato e dei biglietti di banca, approvato con R.D. 30 ottobre 1896, n. 508 (modificato con R.D. 7 marzo 1907, n. 73, con D.P.R. 9 maggio 1969, n. 422, e con D.P.R. 3 giugno 1976, n. 504, nonché in parte superato dal Regolamento per i biglietti di Stato, approvato con l'art. 5 R.D.L. 20 maggio 1935, n. 874).

Non vi sono prescrizioni formali per quanto riguarda la cessazione del corso legale del biglietto. Peraltro, come spetta al Ministro del tesoro autorizzare l'emissione dei biglietti indicandone le quantità, è da ritenere che lo stesso Ministro possa disporne la cessazione del corso legale; in effetti, così è stato operato con i DD.MM. 20 aprile 1968 e 14 ottobre 1972, che hanno posto fuori corso, rispettivamente, i biglietti di grande formato da 1.000, 5.000 e 10.000 lire, e i biglietti da 1.000 lire del 1962 nonché, da ultimo, con il D.M. 18 febbraio 1985, da poco citato, che ha dichiarato la cessazione dal corso legale del biglietto da 20.000 lire.

La cessazione del corso legale fa perdere al biglietto di banca il valore liberatorio dalle obbligazioni.

4. Il governo della moneta

4.1. *Nei rapporti con il mercato in genere*

La regolamentazione della moneta nei rapporti con il mercato è la funzione classica di un istituto di emissione che operi in regime di monopolio; e, sostanzialmente, la Banca d'Italia ha sempre operato, sin dalla sua origine come istituto di emissione, in un regime di monopolio, sia pure all'inizio temperato dal sopravvivere di un limitato potere di emissione conferito ai due Banchi meridionali.

La normativa che disciplina le modalità ed i termini in cui si esplica questa funzione, come si è già anticipato (cfr. par. 2.1), risale addirittura agli anni di fondazione della Banca d'Italia e fu sistematicamente ordinata nel T.U. n. 204 del 1910 che tuttora rappresenta, integrato dallo statuto, il testo fondamentale per l'attività operativa dell'Istituto nei confronti del mercato.

Superate, come si è detto nel precedente paragrafo, le norme che limitano (sia in quantità assoluta, sia in proporzione alle riserve possedute) il potere di emettere biglietti, da tale testo normativo emerge un sistema imperniato sull'autonomia della Banca d'Italia, alla quale soltanto competono le scelte in ordine alle singole operazioni; e ciò soprattutto per quanto riguarda la fissazione delle quantità della moneta. In effetti, a parte la manovra del saggio di sconto (cfr. infra), gli strumenti di regolamentazione del mercato che ivi trovano fondamento si realizzano in una serie di operazioni (risconto, anticipazioni e depositi soprattutto, ma anche acquisti e vendite: cfr. par. 5.3) che vengono attuate con strumenti tipicamente negoziali(Ruta).

La legge bancaria ha inciso molto limitatamente su tali operazioni, sancendo all'art. 23 che, «a partire dal 1° luglio 1936, le operazioni di risconto potranno essere fatte solamente nei confronti delle aziende di credito». Rimane invece, sempre a termini dell'art. 23, la possibilità per l'Istituto di emissione di porre in essere operazioni di anticipazione anche nei confronti di privati.

È di comune nozione, inoltre, che la regolamentazione del mercato monetario oggi si ottenga anche con l'uso di strumenti operativi più elaborati che derivano dall'affinamento delle tecniche di operazioni già previste e che trovano, quindi, il loro fondamento nelle stesse disposizioni a queste relative. È il caso delle c.d. anticipazioni a scadenza fissa, che consentono alla Banca d'Italia, nei confronti delle istituzioni creditizie, di intervenire per fronteggiare le esigenze di liquidità delle singole aziende e di verificare la compatibilità del finanziamento richiesto con la condizione monetaria del sistema. È il caso, ancora, delle operazioni — estremamente flessibili nelle condizioni di durata e di rendimento — di acquisto di titoli a pronti e di loro rivendita a termine, che l'esperienza ha dimostrato essere funzionali ad un controllo nel brevissimo termine della liquidità, aumentandola o diminuendola a seconda delle congiunture.

Rientra nell'autonomia della Banca determinare «le norme e le condizioni per le operazioni» (art. 20, n. 3, dello statuto) (cfr. par. 5.2).

Per quanto riguarda, però, la ragione o saggio di sconto e l'interesse delle anticipazioni, questi vengono determinati mediante un provvedimento amministrativo, alla adozione del quale concorrono, per il combinato disposto degli artt. 28 e 30 del T.U. del 1910 e dell'art. 25 dello statuto della Banca d'Italia, il Governatore di questa, che formula la proposta, ed il Ministro del tesoro, che provvede con proprio decreto (cfr., da ultimo, il D.M. 7 novembre 1985, in Gazz. Uff. n. 263 del 1985). Con il tempo, questi provvedimenti sono venuti assumendo una struttura più articolata, prevedendosi tassi differenziati per le operazioni relative alle cambiali agrarie (art. 6 l. 5 luglio 1928, n. 1760) ed alle cambiali rivenienti dal finanziamento delle gestioni di ammasso grano e altri prodotti agricoli; tassi differenziati sono altresì previsti per le anticipazioni a scadenza fissa.

4.2. *Nei rapporti con il sistema bancario*

Ai fini del controllo della moneta importanza crescente hanno acquisito gli interventi che vengono espletati sugli attivi e sui passivi bancari. Essi trovano la loro fonte regolatrice non più nella legislazione sugli istituti di emissione, ma nella legge bancaria, nel cui sistema (cfr. precedente par. 2.2) assolvono a funzioni di garanzia della liquidità e solvibilità delle banche nei confronti dei risparmiatori.

Il loro utilizzo con finalità di disciplina monetaria è iniziato sin dall'immediato ultimo dopoguerra con la previsione (delibera CICR 4 agosto 1947) di norme che la Banca d'Italia avrebbe dovuto emanare «per la limitazione quantitativa del credito bancario». A seguito di detta norma fu introdotta la riserva obbligatoria (art. 32, lett. f, l.b.) a carico delle aziende di credito, la cui manovra è già divenuta, e non solo in Italia, un classico strumento di controllo della liquidità del sistema.

Alla riserva bancaria si è poi aggiunto (delibera C.I.C.R. 18 giugno 1973), il c.d. «vincolo di portafoglio» (art. 32, lett. d, l.b.) secondo il quale le autorità creditizie possono fissare proporzioni tra le diverse categorie di investimenti considerati in rapporto sia alla liquidità sia alle diverse branche di attività economica alle quali gli investimenti si riferiscono.

Infine, nello stesso 1973, la Banca d'Italia — nell'esercizio di poteri che, come tutti quelli che traggono fondamento dall'art. 35, l.b., rientrano nella sua primaria competenza — ha provveduto a porre limiti all'accrescimento degli impieghi (secondo comma, lett. b, di detto articolo). Tale misura, adottata al dichiarato scopo di frenare il processo inflazionistico, ha subito alterne vicende. Nella primavera del 1975, onde favorire la ripresa economica, sono stati eliminati, anche a seguito di una direttiva adottata dal C.I.C.R. ai sensi dell'art. 13 l.b., i vincoli all'espansione dei crediti bancari.

Un nuovo contingentamento all'espansione del credito interno è stato però ripristinato con lettera 18 ottobre 1976 della Banca d'Italia; quest'ultimo provvedimento è stato più volte rinnovato con ulteriori disposizioni dell'Organo di vigilanza sino al 30 giugno 1983. A partire dal successivo 1° luglio le Autorità monetarie hanno preferito non rinnovare il provvedimento limitativo, ma comunicare che «si attendono che ciascuna azienda di credito determini il suo

comportamento nella consapevolezza della necessità che, a livello di sistema, sia conseguito (l')obiettivo» di contenere l'espansione del credito totale nei limiti indicati dal C.I.P.E., il che dovrebbe comportare una crescita dei prestiti in lire dell'ordine del 14 per cento.

Di recente, però, si è nuovamente disposto, ai sensi dell'art. 35, secondo comma, lett. b della legge bancaria un nuovo «limite all'accrescimento degli impieghi bancari» (N.U. della Banca d'Italia 16 gennaio 1986, n. 15637).

Caratteristica comune di questi strumenti è che essi, anziché ad una logica di mercato, si ispirano ad una vera e propria logica di intervento autoritativo e non si realizzano con atti negoziali, ma con il ricorso a provvedimenti amministrativi. Indubbiamente, essi costituiscono (o dovrebbero costituire) strumenti non ordinari dell'azione della banca centrale: il loro utilizzo «si giustifica solo in presenza di un interesse pubblico pressante o nell'attesa che più idonee misure siano assunte dalle autorità competenti» (Ciampi).

Non è casuale che alcuni tra i principali strumenti utilizzati per attuare la disciplina monetaria abbiano il loro fondamento legislativo nella legge bancaria. In effetti, è oggi essenziale allo stesso concetto di banca centrale e ad un efficiente e proficuo esercizio dei poteri di controllo della moneta la funzione di vigilanza bancaria (Cassese, Mezzacapo, Capriglione) (cfr. sopra par. 2.2); ed è coerente con tale impostazione il rilievo sostanziale che sul piano costituzionale viene riconosciuto alle funzioni svolte dalla Banca d'Italia (Merusi).Tra l'altro, il già citato rapporto della Commissione economica (Sottocommissione credito e assicurazione) presentato all'Assemblea costituente ritenne «indispensabile» che la Banca d'Italia, in quanto «organo regolatore della politica bancaria del Paese», avesse anche «l'effettiva direzione della politica del credito»; e ciò perché, come da taluni commissari proprio in quella sede fu posto in evidenza, «la difesa del valore della moneta non può esercitarsi efficacemente senza essere in modo organico coordinata alla politica del credito».

Più recentemente analoghi concetti sono stati espressi dai Governatori della Banca d'Italia. È stato infatti affermato che, nel vigente quadro istituzionale, l'attività di vigilanza debba essere «coerente con l'impostazione generale che si dà all'attività di politica monetaria, in quanto si è voluto che esse fossero tra loro collegate attraverso un unico soggetto giuridico, la Banca d'Italia, attributario della loro gestione» (Baffi, Relazione 1976). Ciò, invero, risponde all'esigenza che, «per i suoi compiti di regolazione del mercato monetario e finanziario attraverso il canale costituito dagli intermediari creditizi», la Banca d'Italia possa utilizzare «due insiemi di strumenti, i quali trovano la propria legittimazione in due distinti ordini di normative: da un lato i modi di rifinanziamento delle aziende di credito tipici della banca centrale, i quali continuano ad avere la loro disciplina, oltre che nello statuto, in una legislazione assai antica, compendiata nel T.U. del 1910; dall'altro lato gli strumenti costituiti da vincoli sugli attivi bancari, dei quali la Banca d'Italia è posta in grado di avvalersi quale Organo di vigilanza e che hanno la loro fonte nella legislazione del 1936» (Ciampi).

In questo contesto, l'intervenuto riconoscimento legislativo della necessità di una considerazione unitaria della vigilanza bancaria e della regolamentazione dei flussi monetari — attività affidata a chi è già titolare, con l'emissione

e le prerogative a questa connesse, del controllo della base monetaria — realizza nella normativa un disegno unitario di disciplina della liquidità e conferisce alla banca centrale, in una visione globale del fenomeno moneta-credito, una più incisiva capacità di raggiungere gli obiettivi voluti (Capriglione). L'interdipendenza dei fenomeni monetari e dei fenomeni creditizi costituisce il presupposto concreto, prima che dogmatico, dell'unitarietà della loro disciplina e dell'opera di direzione che nei loro confronti deve essere esplicata. Si tratta, d'altra parte, di situazione non esclusiva dell'ordinamento italiano, ma che si ritrova anche negli altri Paesi che più ci sono vicini, ad esempio i Paesi aderenti alla C.E.E., nei quali vengono attribuite alle rispettive banche centrali precise competenze in materia di disciplina del credito o sono comunque previsti collegamenti con le autorità ad esso preposte.

4.3. *Nei rapporti con il Tesoro*

La necessità di limitare legislativamente la potestà del Tesoro di ricorrere al credito dell'Istituto di emissione fu avvertita sin dalle origini della Banca d'Italia. Il T.U. del 1910 prevedeva all'art. 25, infatti, che la somma totale delle anticipazioni che gli Istituti di emissione debbono fare al Tesoro «non dovesse superare i 125 milioni di lire».

Tra le misure adottate a seguito dell'unificazione dell'emissione, il R.D. 17 giugno 1928, n. 1377 («attuazione degli accordi fra il R. Tesoro e la Banca d'Italia ai sensi del R.D.L. 21 dicembre 1927, n. 2325»), aveva stabilito, per quanto rileva alla possibilità del Tesoro di accedere al credito dell'Istituto di emissione, che questo effettuasse, su richiesta, «anticipazioni temporanee» al Tesoro per un ammontare determinato (450 milioni) e aveva soppresso le disposizioni che davano al Tesoro la facoltà di chiedere anticipazioni straordinarie (art. 4).

Il D.M. 31 dicembre 1936, recante «provvedimenti per l'attuazione del R.D.L. 21 luglio 1935, n. 1293», ha modificato tali ultime disposizioni aumentando l'importo delle «anticipazioni temporanee» e, soprattutto, sancendo che «quante volte esigenze dello Stato, di carattere straordinario ed eccezionale, determinassero la necessità di porre a disposizione del Tesoro ulteriori fondi, questi, previo accordo tra il Ministro per le finanze (essendo stati nel frattempo unificati i Ministeri delle finanze e del tesoro) ed il Governatore della Banca d'Italia, anche agli effetti della determinazione del relativo compenso spettante all'Istituto d'emissione, saranno somministrati dietro rilascio a garanzia di buoni del Tesoro ordinari».

A questa altalena di disposizioni si è posto termine nell'ultimo dopoguerra con il D.Lgv. 21 gennaio 1948, n. 7, che ha determinato in 100 miliardi l'importo massimo delle «anticipazioni temporanee» o ordinarie e ha autorizzato il Ministro del tesoro a fissare un piano per il loro graduale rimborso (interamente avvenuto nel 1961) e, soprattutto, con il più volte citato D.Lgv. 7 maggio 1948, n. 544, il quale, in una logica fortemente presidiata dall'art. 81 della Costituzione, ha impostato su nuove basi la disciplina dell'intera materia dell'accesso del Tesoro al credito dell'Istituto di emissione.

non solo perché sottrae le «anticipazioni straordinarie» agli «accordi» tra Ministro del tesoro e Governatore della Banca d'Italia, ma soprattutto perché, individuando nel Parlamento l'autorità competente a decidere (e prima ancora a valutare) sulle esigenze finanziarie di carattere straordinario dello Stato, ne fa anche, sia pure in dette circostanze affatto straordinarie, organo titolare di poteri in materia monetaria.

Coerente con tale impostazione è anche la previsione (art. 2) di un limite allo sbilancio a debito del Tesoro del conto corrente di tesoreria che è stato determinato nel 15 per cento — portato poi, con l. 13 dicembre 1964, n. 1333, al 14 per cento — del «complessivo importo degli originari stati di previsione della spesa effettiva e dei successivi stati di variazione». Nell'eventualità che tale sbilancio si verificasse, è stato introdotto l'obbligo per la Banca d'Italia di darne «immediata comunicazione al Ministro del tesoro e, trascorsi venti giorni da tale comunicazione senza che il supero rientri nei limiti fissati dalla norma, (di) non dare corso a prelevamenti finché lo sbilancio non sia stato ricondotto al disotto del 14 per cento».

La nuova disciplina ha trovato recente applicazione nella l. 24 gennaio 1983, n. 10, che ha autorizzato la Banca d'Italia «a concedere al Tesoro un'anticipazione straordinaria dell'importo di ottomila miliardi e della durata massima di dodici mesi».

Il finanziamento del Tesoro da parte dell'Istituto di emissione può essere effettuato anche mediante l'acquisto di titoli emessi dallo Stato, operazione inizialmente considerata dall'art. 32 T.U. del 1910 e poi nuovamente regolamentata dal R.D. 17 giugno 1928, n. 1377, che ha abrogato le preesistenti disposizioni sulle limitazioni degli impieghi della Banca d'Italia in titoli dello Stato o garantiti dallo Stato.

L'abolizione di detti limiti è stata interpretata negli anni successivi, sia pure in assenza di conformi affermazioni di principio, come un impegno per la banca centrale di acquistare tutti i titoli emessi dallo Stato e che non trovavano collocazione sul mercato. La conseguente prassi, che confinava l'Istituto di emissione nel ruolo di acquirente residuale dei titoli emessi dallo Stato, appariva suscettibile di tradursi in una sostanziale elusione dell'art. 81 della Costituzione.

Allorché cominciarono a delinearsi le prime spinte inflazionistiche di una certa consistenza, fu lo stesso Istituto di emissione a porre il problema di una più corretta dialettica con il Tesoro anche per quanto riguarda la sottoscrizione di titoli dello Stato. Nella Relazione all'Assemblea Generale ordinaria dei partecipanti del 1976 — sottolineato come non vi siano obblighi né limiti per l'acquisto di buoni ordinari del Tesoro e di titoli di Stato e come lo statuto della Banca d'Italia stabilisca soltanto che l'Istituto di emissione può impiegare «somme in titoli emessi o garantiti dallo Stato» (art. 41, n. 4) — si puntualizzò infatti come l'acquisto di detti titoli avvenga «nell'esercizio di una autonoma valutazione delle condizioni dei mercati finanziari e degli strumenti idonei a perseguire gli indirizzi della politica monetaria e creditizia». E, proprio in forza

Il divieto, contenuto nell'art. 1 del D.Lgv. n. 544 del 1948, di anticipazioni straordinarie da parte della Banca d'Italia al Tesoro che non siano effettuate sulla base di apposito provvedimento legislativo, infatti, è norma innovativa non solo perché sottrae le «anticipazioni straordinarie» agli «accordi» tra Ministro del tesoro e Governatore della Banca d'Italia, ma soprattutto perché, individuando nel Parlamento l'autorità competente a decidere (e prima ancora a valutare) sulle esigenze finanziarie di carattere straordinario dello Stato, ne fa anche, sia pure in dette circostanze affatto straordinarie, organo titolare di poteri in materia monetaria.

Coerente con tale impostazione è anche la previsione (art. 2) di un limite allo sbilancio a debito del Tesoro del conto corrente di tesoreria che è stato determinato nel 15 per cento — portato poi, con l. 13 dicembre 1964, n. 1333, al 14 per cento — del «complessivo importo degli originari stati di previsione della spesa effettiva e dei successivi stati di variazione». Nell'eventualità che tale sbilancio si verificasse, è stato introdotto l'obbligo per la Banca d'Italia di darne «immediata comunicazione al Ministro del tesoro e, trascorsi venti giorni da tale comunicazione senza che il supero rientri nei limiti fissati dalla norma, (di) non dare corso a prelevamenti finché lo sbilancio non sia stato ricondotto al disotto del 14 per cento».

La nuova disciplina ha trovato recente applicazione nella l. 24 gennaio 1983, n. 10, che ha autorizzato la Banca d'Italia «a concedere al Tesoro un'anticipazione straordinaria dell'importo di ottomila miliardi e della durata massima di dodici mesi».

Il finanziamento del Tesoro da parte dell'Istituto di emissione può essere effettuato anche mediante l'acquisto di titoli emessi dallo Stato, operazione inizialmente considerata dall'art. 32 T.U. del 1910 e poi nuovamente regolamentata dal R.D. 17 giugno 1928, n. 1377, che ha abrogato le preesistenti disposizioni sulle limitazioni degli impieghi della Banca d'Italia in titoli dello Stato o garantiti dallo Stato.

L'abolizione di detti limiti è stata interpretata negli anni successivi, sia pure in assenza di conformi affermazioni di principio, come un impegno per la banca centrale di acquistare tutti i titoli emessi dallo Stato e che non trovavano collocazione sul mercato. La conseguente prassi, che confinava l'Istituto di emissione nel ruolo di acquirente residuale dei titoli emessi dallo Stato, appariva suscettibile di tradursi in una sostanziale elusione dell'art. 81 della Costituzione.

Allorché cominciarono a delinearsi le prime spinte inflazionistiche di una certa consistenza, fu lo stesso Istituto di emissione a porre il problema di una piú corretta dialettica con il Tesoro anche per quanto riguarda la sottoscrizione di titoli dello Stato. Nella Relazione all'Assemblea Generale ordinaria dei partecipanti del 1976 — sottolineato come non vi siano obblighi né limiti per l'acquisto di buoni ordinari del Tesoro e di titoli di Stato e come lo statuto della Banca d'Italia stabilisca soltanto che l'Istituto di emissione può impiegare «somme in titoli emessi o garantiti dallo Stato» (art. 41, n. 4) — si puntualizzò infatti come l'acquisto di detti titoli avvenga «nell'esercizio di una autonoma valutazione delle condizioni dei mercati finanziari e degli strumenti idonei a perseguire gli indirizzi della politica monetaria e creditizia». E, proprio in forza

Quaderni di ricerca giuridica
della Consulenza Legale, N. 3 - Febbraio 1986

Errata-còrrige

La pagina 24 è integralmente sostituita da quella nel retro riprodotta.

di questo principio, in quell'occasione si affermò che sono espressione di autonomia contrattuale «le stesse assunzioni a fermo di titoli ...anche quando, come per l'emissione dei buoni ordinari del Tesoro, le disposizioni della contabilità di Stato impongono la forma del decreto ministeriale» e che del pari «discrezionale nella quantità così come nel prezzo è la compravendita di buoni e titoli di Stato sul mercato secondario». Se ne trasse dunque la conseguenza che non è «in forza di un obbligo di legge che il portafoglio di titoli del debito pubblico si è andato gonfiando nell'attivo dell'Istituto di emissione, ma perché l'Istituto ha creduto di accettare la validità di una ragione economica e storica più cogente della pur profonda convinzione di quanto sia effimero e distorsivo il sostegno dell'occupazione e del reddito affidato all'inflazione» (cfr. sul punto anche Relazione 1970).

Nel determinarsi al c.d. divorzio Banca d'Italia-Tesoro, inteso come consensuale cessazione di una prassi, le autorità monetarie hanno evidentemente mirato a superare gli automatismi pericolosi in una materia così delicata, a rivitalizzare i meccanismi di regolazione della liquidità, a controllare l'inflazione almeno nella parte di essa derivante dall'eccessivo finanziamento al Tesoro. Indirettamente, si è anche mirato a provocare un nuovo assetto nella politica di finanziamento dello Stato costretto a ricorrere al mercato e ad adeguarsi ai comportamenti che questo impone.

Sotto questo profilo, il «divorzio» Banca d'Italia-Tesoro è coerente con l'ordine di idee che ha presieduto alla riforma della contabilità generale dello Stato in materia di bilancio (l. 5 agosto 1978, n. 468). Anche questa invero, in aderenza all'art. 81 della Costituzione, persegue gli obiettivi della determinazione delle disponibilità complessive per la copertura di tutte le spese (e delle quote di spesa poliennale) da iscrivere nel bilancio annuale e mira all'adeguamento delle entrate e delle uscite dei bilanci pubblici che si ricollegano agli obiettivi di politica economica cui si ispira il bilancio dello Stato.

Nel quadro dei rapporti con il Tesoro rilievo peculiare acquisisce l'attribuzione alla Banca d'Italia del servizio di tesoreria, che accentra presso di essa la parte più rilevante, quantitativamente, e più qualificante del movimento finanziario dello Stato; l'esercizio della Tesoreria assolve anche, invero, a funzione per taluni versi strumentale rispetto agli altri compiti che all'Istituto di emissione sono assegnati per il controllo della moneta.

È significativo, anzi, che l'affidamento di tale servizio (ora previsto dall'art. 43 dello statuto) sia avvenuto per la prima volta con la convenzione 31 ottobre 1894, approvata con R.D. 10 dicembre 1894, n. 533, e cioè in sostanziale coincidenza con la costituzione della Banca d'Italia. La convenzione è stata, poi, periodicamente rinnovata (cfr., da ultimo, l. 19 luglio 1971, n. 581; è stato di recente presentato alla Camera dei Deputati un d.d.l. — IX legislatura, n. 715 — che proroga al 31 dicembre 1990 l'affidamento alla Banca d'Italia del servizio di tesoreria provinciale ed autorizza il Ministro del tesoro alla stipula delle occorrenti convenzioni).

Attualmente il servizio di tesoreria è disciplinato dal R.D. 18 novembre 1923, n. 2440 e successive modificazioni e integrazioni, recante disposizioni sul patrimonio e la contabilità generale dello Stato, dal R.D. 23 marzo 1924, n. 827, che ha approvato il relativo regolamento, nonché dalle Istruzioni Generali sui

Servizi del Tesoro approvate con decreto del Ministro delle Finanze 30 giugno 1939. Le Istruzioni Generali sui Servizi del Tesoro sono state oggetto di revisione con decreti del Ministro del tesoro 15 settembre 1967, per il Primo Libro, 10 luglio 1969, per il Secondo Libro, e 15 dicembre 1972, per il Terzo Libro.

Quanto alla natura del rapporto nascente dal servizio di tesoreria che la Banca esercita per conto dello Stato, questo può essere inquadrato nella categoria degli accordi di diritto pubblico in quanto ha origine da una convenzione approvata con legge, ed è regolato da norme di legge (cfr., ad esempio, la legge di contabilità generale 18 novembre 1923, n. 240, ed in particolare gli artt. 56, 69 e 74, nonché la citata l. 5 agosto 1978, n. 468) per provvedere a finalità eminentemente pubbliche. La gestione del servizio ha luogo mediante una serie di operazioni (di entrata e di uscita, di custodia valori, di compilazione e spedizione di elaborati contabili) che la Banca compie come mandataria dello Stato e per suo conto.

4.4. *Sul mercato dei cambi*

Il valore di una moneta nei confronti delle altre viene determinato, come di consueto nell'economia, in funzione della domanda e dell'offerta; di qui la necessità di un acquirente o venditore residuale che, con appropriati interventi sul mercato dei cambi, ne assicuri la stabilità evitando troppo ampie e disordinate oscillazioni del tasso di cambio.

Nel vigente sistema, attesa anche la rilevanza del commercio internazionale ai fini del progresso economico, i controlli delle autorità valutarie — che si estrinsecano in atti di acquisto e di vendita sul mercato dei cambi e nella disciplina degli incassi e dei pagamenti in valuta estera — trovano fondamento «essenzialmente nella incapacità del mercato valutario di regolarsi, almeno nel breve termine, senza gravi oscillazioni di prezzo, e nella rilevanza del tasso di cambio ai fini dell'andamento dei prezzi e dell'attività economica; tali controlli trovano giustificazione in misura minore nella rilevanza dei saldi valutari ai fini della regolazione della liquidità economica» (Fazio).

Gli interventi sul mercato dei cambi sono stati costantemente presenti nello strumentario operativo della Banca d'Italia, anche al dichiarato scopo di una regolamentazione delle condizioni generali del mercato monetario.

A norma del T.U. del 1910, invero, gli istituti di emissione potevano comperare e vendere a contanti o a termine, per proprio conto, tratte e assegni sull'estero muniti di due o più firme notoriamente solvibili, a scadenza non maggiore di tre mesi, pagabili in oro. Queste operazioni non potevano, senza autorizzazione del Ministro del tesoro, eccedere i limiti posti dalle esigenze degli istituti stessi di rifornirsi della riserva metallica, di convertire in versamenti all'estero i certificati nominativi utili al pagamento dei dazi di importazione o di soddisfare agli ordini eventuali del Tesoro. Gli istituti di emissione avevano inoltre facoltà di fare impieghi in cambiali sull'estero e in conti correnti all'estero, non destinati alla riserva per la circolazione e per i debiti a vista, nei limiti fissati dal Ministro del tesoro, tenuto conto delle condizioni generali del mercato monetario (art. 31).

Superate queste disposizioni dalla successiva evoluzione legislativa, dall'unificazione dell'emissione, dall'istituzione di nuove autorità con precipue competenze in materia valutaria (Ministero commercio con l'estero, Istituto Nazionale Cambi con l'Estero, prima, e Ufficio Italiano Cambi, poi), permane (art. 41, n. 6 dello statuto) il potere per la Banca d'Italia di compiere operazioni di «acquisto e vendita di oro o valute auree, di cambiali e di assegni sull'estero, e impiego di somme, sia in conto corrente sia in valuta di primo ordine, in quei Paesi nei quali vige il cambio dei biglietti in oro».

I poteri della Banca d'Italia in materia valutaria vanno ovviamente inquadrati nella vigente disciplina che affida all'Ufficio Italiano Cambi (D.L. Lgt. 17 maggio 1945, n. 331) il monopolio del commercio con l'estero dell'oro e delle divise: le operazioni dell'U.I.C. sono compiute, all'interno, dalla Banca d'Italia e dalle aziende da essa autorizzate a fungere da sue agenzie e, all'estero, mediante uffici di rappresentanza costituiti in concorso con la Banca d'Italia. I rapporti finanziari tra l'Istituto di emissione e l'U.I.C. sono attualmente basati su un conto corrente, le cui condizioni sono regolate in via pattizia.

Per quanto concerne la compravendita di oro, la Banca era tenuta all'osservanza dell'art. IV, sez. 2 dello Statuto del Fondo Monetario Internazionale, secondo cui il Fondo stabiliva «per le operazioni in oro dei membri uno scarto al di sopra o al di sotto della parità» e nessun membro poteva «acquistare oro ad un prezzo superiore alla parità aumentata dello scarto stabilito o vendere oro ad un prezzo inferiore alla parità meno lo scarto predetto».

In conseguenza delle successive modificazioni apportate alla disciplina internazionale del commercio dell'oro, questo metallo ha subito una sostanziale demonetizzazione e conseguentemente sono venuti meno gli impegni delle banche centrali connessi alle parità auree. Questa nuova situazione è stata formalmente recepita negli emendamenti allo statuto del F.M.I. ratificati con l. 7 novembre 1977, n. 882; già in precedenza peraltro la Banca d'Italia era stata autorizzata a computare in bilancio le riserve auree ai prezzi di mercato (D.L. 30 dicembre 1976, n. 867).

5. Ordinamento della Banca d'Italia

5.1. *Natura*

L'art. 20 l.b. dichiara «la Banca d'Italia, creata con la l. 10 agosto 1893, n. 449, ...istituto di diritto pubblico». Ciò nonostante permane tuttora, pressoché inalterata nella sua architettura e nelle modalità di funzionamento, l'originaria struttura privatistica dell'Istituto. Lo stesso art. 20, del resto, subito dopo prosegue affermando, con terminologia assolutamente privatistica, che il «capitale» della Banca è di trecento milioni e che esso è suddiviso in «quote» da mille lire l'una «interamente versate». Né elementi pubblicistici possono essere individuati nella circostanza che le quote abbiano una circolazione limitata a categorie determinate di soggetti; ciò infatti non è infrequente negli organismi associativi e comunque, tra i possibili titolari di quote, la norma menziona, accanto ad enti pubblici, enti sicuramente privati come le banche d'interesse nazionale ed enti che possono appartenere sia al settore pubblico che al settore privato come gli istituti d'assicurazione.

La componente pubblicistica della complessa natura dell'Istituto, peraltro, si manifesta principalmente nelle modalità di approvazione dello statuto e delle sue modifiche (che attualmente compete al Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con il Ministro del tesoro: art. 24 l.b.), nelle procedure di nomina delle cariche di vertice (infra, par. 5.2; cfr. art. 19 statuto) e nella destinazione degli utili che — detratto un «dividendo» ed eventualmente una «integrazione» per un importo globalmente non superiore al 10 per cento di ciò che residua dopo l'assegnazione alla riserva ordinaria e straordinaria e la costituzione di eventuali fondi speciali (art. 54 statuto) — vengono devoluti allo Stato (R.D.L. 5 settembre 1935, n. 1647, e D.M. 31 dicembre 1936).

Il coesistere di elementi privatistici e pubblicistici nella sua struttura, ma più ancora le vicende della sua origine ed evoluzione, l'articolarsi ed intrecciarsi delle funzioni che essa svolge, il ruolo progressivamente assunto nella realtà istituzionale del paese rendono disagevole l'identificazione della natura giuridica della Banca d'Italia.

Ancora nel 1966 Messineo — ammesso che «ci troviamo di fronte a una figura che non si riesce a far quadrare con le categorie tradizionali» — poteva scrivere, dopo averne posto in evidenza «il carattere capitalistico ...(che) ne costituisce la fondamentale caratteristica, alla quale le altre vanno subordinate», che la Banca d'Italia «è una società anonima anomala».

Eppure a quella data la natura pubblicistica della Banca d'Italia — come detto, testualmente affermata nell'art. 20 l.b. — poteva effettivamente ritenersi un dato acquisito all'elaborazione dottrinaria (Zanobini, Sandulli, Giannini, Ferri, Pratis, Ruta) e giurisprudenziale. La giurisprudenza, in particolare, già nel 1925 (Cass. SS.UU. 26 marzo 1925, per quanto qui rileva confermata da Cass. SS.UU. 6 aprile 1929) aveva affermato, in occasione di una vertenza in materia di impiego, essere «indiscutibile che la Banca d'Italia, per le sue preminenti funzioni di pubblico interesse, onde venne creata con l'apposita legge del

10 agosto 1893, come per le delicatissime ed altissime mansioni che le sono affidate, è un ente ed istituto pubblico soggetto a tutela e vigilanza dello Stato».

Piuttosto, nell'ambito della qualificazione pubblicistica era controverso, anche in relazione all'attività espletata dall'ente non sempre agevolmente riconducibile negli ordinari schemi logici elaborati in funzione delle classificazioni più consuete, se esso fosse ente pubblico economico o ente pubblico *tout court*. Quest'ultima tesi sembrò inizialmente prevalere e fu accolta in una nota sequenza di sentenze, pure queste relative ad una controversia in materia di impiego: Trib. Roma, 23 ottobre 1950; App. Roma 1° agosto 1951; Cass. SS.UU. 21 ottobre 1952, n. 3042; Cons. Stato 25 gennaio 1956, n. 44.

Nello stesso ordine logico la giurisprudenza perveniva ad affermare che «la Banca d'Italia ...è a sua volta un ente pubblico ...strumentale, cui sono commesse alcune delicate pubbliche attività (funzioni o servizi che siano) delle quali titolare è lo Stato, e che, in quanto istituzionalmente affidate alla Banca d'Italia, non possono che essere espressione della sua capacità di diritto pubblico, pur se, nell'espletamento delle stesse, o di altre attività che debbono riportarsi alle coesistenti capacità di diritto privato dell'ente, questo ponga in essere atti di carattere privato» (Cass. SS.UU. 5 marzo 1979, n. 1353).

Se tale conclusione poteva apparire coerente con la «posizione di preminenza funzionale» della Banca d'Italia nell'ambito del sistema e con talune delle sue principali funzioni, sorprendeva, peraltro, la scarsa considerazione che le citate sentenze riservavano agli aspetti imprenditoriali dell'attività svolta dalla Banca, all'uso di strumenti esclusivamente negoziali nell'attività operativa, all'effettuazione di una serie di operazioni in regime di concorrenza con altri soggetti che operano sul mercato, alla carenza nell'attività operativa istituzionale di uno *ius imperii*.

Una più articolata e completa visione del ruolo dell'Istituto sembra, invece, emergere da più recenti decisioni (Cass. SS.UU., Ordinanze 6 ottobre-22 dicembre 1981, nn. 638 e 639) che — nel sollevare un conflitto di legittimità costituzionale concernente l'applicabilità dell'art. 28 dello statuto dei lavoratori (l. 30 maggio 1970, n. 300) ai dipendenti di enti pubblici e, come nella fattispecie dedotta in giudizio, della Banca d'Italia — hanno riconosciuto che le attività di questa «sono molteplici e di diversa natura, (sicché) non basta porre in risalto solo quelle strumentali rispetto ai fini dello Stato per inferirne che di questo l'Istituto è un organo, ancorché dotato di personalità giuridica propria, e quindi è esonerato dall'osservanza della legge del 1970, alla pari, ad esempio, della Cassa per il Mezzogiorno (sentenza 18 dicembre 1975, n. 4164). Certamente funzioni statali sono il controllo e la direzione del credito e del mercato monetario, il servizio di tesoreria, l'emissione di carta moneta, il servizio delle stanze di compensazione. Ma, intanto, la Banca svolge alcune di queste attività a seguito di speciali convenzioni con lo Stato e quindi come concessionaria (artt. 43 e 44 R.D. 11 giugno 1936, n. 1067, modificato con D.P.R. 19 aprile 1948, n. 482). Comunque, essa si occupa anche di vere e proprie operazioni bancarie (artt. 41 e 42 decr. cit.) ed è organizzata in modo tale da combinare in sé i caratteri dell'impresa con quelli dell'amministrazione pubblica».

Nel parallelo processo di approfondimento che la dottrina (Merusi, Capriglione, D'Onofrio) sta conducendo sul ruolo della Banca d'Italia nel contesto

istituzionale del paese, le funzioni da essa svolte — ed in particolare quelle che hanno nell'attività bancaria il loro presupposto operativo, ma che rilevano ai fini della manovra monetaria e/o della parità valutaria e quelle inerenti al finanziamento del decifit della spesa pubblica e al mantenimento della liquidità del sistema economico — sono state considerate anche per il rilievo che assumono per l'indirizzo politico generale. Se ne è talora dedotta l'attribuzione alla Banca — in quanto organo «dotato anche di poteri amministrativi o, se si preferisce, ...organo di governo a legittimazione tecnica» — di una «posizione paritaria con altri organi costituzionali (che concorrono) alla determinazione dell'equilibrio macro-economico» (Merusi).

Nel dibattito ancora in corso siffatta conclusione presenta comunque il pregio di dare esaurienti spiegazioni all'equilibrio dei poteri in materia economica che si è cercato di perseguire nella stessa sede di formazione della Carta Costituzionale (non a caso si è parlato, anche a questo proposito, di «costituzione materiale»: D'Onofrio), ma soprattutto attribuisce un titolare alla cura di interessi pubblici che la Costituzione — principalmente nell'art. 47 e nell'art. 81 — ha espressamente previsto e dei quali ha sancito il perseguimento.

5.2. *Organi*

Lo statuto della Banca (appr. con R.D. 11 giugno 1936, n. 1067, e successivamente modificato con DD.PP.RR. 11 aprile 1948, n. 482, 12 febbraio 1963, n. 369, 14 agosto 1969, n. 593, e 20 luglio 1973, n. 607) attribuisce «i poteri dell'Istituto» all'Assemblea generale dei partecipanti, al Consiglio superiore, al Comitato del Consiglio superiore, e al Direttorio che è costituito dal Governatore, dal Direttore generale e dai due V. Direttori generali. I poteri di controllo interno spettano ai Sindaci ed ai Censori.

L'Assemblea generale ordinaria dei partecipanti si riunisce in Roma entro il 31 maggio di ogni anno per l'approvazione del bilancio — occasione ormai entrata nella tradizione e resa solenne dalla lettura delle c.d. Considerazioni finali della Relazione da parte del Governatore, che la presiede — e ad essa possono prendere parte i possessori, da almeno tre mesi, di cento o più quote di partecipazione (spetta un voto per ogni cento quote fino a 500 ed un voto per ogni 500 quote in più delle prime 500). Sono previste anche assemblee straordinarie che possono essere convocate su deliberazione del Consiglio superiore, a richiesta dei sindaci o dei partecipanti che siano, complessivamente, possessori da almeno 3 mesi di ventimila o più quote.

Il *Consiglio superiore* è composto dal Governatore, che lo presiede, e da 13 consiglieri eletti nelle assemblee dei partecipanti presso le sedi. Il Direttore generale interviene al Consiglio con voto consultivo, salvo che non sostituisca il Governatore, nel qual caso svolge le stesse funzioni che ad esso competono. Intervengono altresì i V. Direttori generali e uno di essi, su designazione del Consiglio medesimo, assume l'ufficio di segretario. Le adunanze del Consiglio superiore sono ordinarie e straordinarie. Le prime devono avere una cadenza almeno trimestrale, le seconde possono essere convocate ogni volta che il Governatore lo ritenga opportuno o a richiesta motivata di almeno tre consiglieri; è espressamente prevista la seduta straordinaria per la nomina e la revoca del Governatore, del Direttore generale e dei V. Direttori generali.

Al Consiglio superiore competono ampi poteri di amministrazione, concernenti, tra l'altro, la forma e i distintivi dei biglietti e dei titoli, la creazione e l'emissione dei biglietti, la distruzione di quelli ritirati ed annullati, le norme e condizioni per le operazioni che l'Istituto può compiere, i regolamenti interni, la pianta organica e gli stipendi del personale; approva il bilancio e la situazione dei profitti, delle spese e delle perdite e ne delibera la presentazione ai sindaci ed all'assemblea generale dei partecipanti (art. 20).

Per espresso disposto di legge il Consiglio superiore non ha, invece, «ingerenza» nella materia della vigilanza creditizia (art. 3 D.L.C.P.S. n. 691 del 1947). Non risultano inoltre poteri del Consiglio per quanto riguarda le funzioni di carattere monetario che la legge deferisce direttamente ed immediatamente alla sfera di competenza propria ed esclusiva del Governatore: così le proposte di variazione alla ragione dello sconto e all'interesse delle anticipazioni; così ancora gli interventi di carattere operativo sul mercato monetario e valutario.

Il *Comitato del Consiglio superiore* è composto dal Governatore, che lo presiede, e da quattro membri nominati ogni anno dal Consiglio stesso. Anche ad esso partecipa con voto consultivo il Direttore generale, salvo che non sostituisca il Governatore; alle sue riunioni assistono altresì i V. Direttori generali (assolve all'ufficio di segretario chi è stato a ciò designato dal Consiglio superiore). Si riunisce, di regola, una volta al mese e delibera a maggioranza assoluta dei voti; il Governatore vota solo in caso di parità. Il Comitato può, tra l'altro, essere chiamato a dare pareri su questioni di speciale importanza, ovvero a prendere decisioni che, essendo di competenza del Governatore, questi ritenga di demandargli. Può inoltre adottare determinazioni in relazione a deliberazioni di massima del Consiglio superiore o in esecuzione di facoltà da esso delegato (artt. 18 e 22).

I *Sindaci* sono cinque e funzionano collegialmente; non è prevista la carica di presidente del collegio sindacale. Spetta ad essi il controllo sull'amministrazione della Banca per l'osservanza della legge, dello statuto e del regolamento generale; esaminano i bilanci, i conti dei profitti, delle spese e delle perdite; esprimono il parere sulla distribuzione del dividendo annuale e di eventuali acconti sullo stesso; possono intervenire alle riunioni del Consiglio superiore (art. 23).

È caratteristica dell'ordinamento statutario della Banca d'Italia che presso le filiali vi sia un organo decentrato di controllo, costituito dai *Censori*. Questi, in numero non superiore a quattro per ogni dipendenza, sono in relazione con i Sindaci per le verifiche delle casse e dei portafogli delle rispettive filiali; ne rivedono semestralmente il bilancio; possono assumere dai direttori le informazioni ritenute utili all'adempimento del loro mandato; per incarico dei Sindaci, possono chiedere di esaminare i registri, il portafoglio e la situazione della cassa; almeno ogni trimestre due di essi debbono effettuare una verifica completa di cassa (artt. 23 e 24).

Il *Governatore* rappresenta la Banca in tutti gli atti e nei giudizi ed ha la firma dell'Istituto, nell'ambito del quale è l'unico organo ad avere competenza generale per tutto ciò che non rientri espressamente nelle attribuzioni degli altri organi.

Si tratta di figura estremamente complessa, nella quale la dottrina ha ravvisato «il più importante organo della Banca», incontrando peraltro «sensibili difficoltà» nel suo «inquadramento giuridico» (Trimarchi). Il suo rilievo non è dato solo dalle norme statutarie e non si esaurisce all'interno dell'Istituto, ma esercita articolate e vaste competenze affidategli direttamente dalla legge; partecipa inoltre ai più importanti organismi monetari e creditizi internazionali, quali il Fondo Monetario Internazionale, la Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo, la Banca dei Regolamenti Internazionali, il Comitato dei Governatori della C.E.E..

Lo statuto (artt. 25 e 26) ne determina i poteri più immediatamente riferibili alla gestione ed all'attività operativa dell'Istituto. Traggono invece fondamento dalla legge i poteri inerenti alle funzioni che gli competono nelle materie monetaria (proposte al Ministro del tesoro per la variazione della ragione dello sconto e dell'interesse sulle anticipazioni), creditizia (è il capo dell'Organo di vigilanza bancaria e partecipa alle sedute del C.I.C.R.) e valutaria (è il presidente dell'U.I.C.). Sempre per legge è inoltre membro del Consiglio di presidenza e della Giunta amministrativa del Consiglio Nazionale delle Ricerche e partecipa, «su invito», al C.I.P.E. ed al C.I.P.I..

Il *Direttore generale* surroga il Governatore, in caso di sua assenza od impedimento, in tutte le funzioni che gli competono ed è inoltre titolare dei poteri di ordinaria amministrazione dell'Istituto. Come tale, in particolare, esegue le deliberazioni del Consiglio superiore; stipula i contratti con l'autorizzazione ove richiesta del Consiglio superiore; consente la traslazione ed il tramutamento delle rendite nominative sul Debito pubblico appartenenti alla Banca; di fronte ai terzi ed al conservatore delle ipoteche ha facoltà di consentire la cancellazione, la postergazione e la riduzione di ipoteche nonché la restituzione anche parziale dei pegni.

I *V. Direttori generali* coadiuvano il Direttore generale nell'esercizio delle sue attribuzioni e lo surrogano in caso di assenza o impedimento. Così come la firma del Direttore generale fa piena prova dell'assenza o dell'impedimento del Governatore, la firma di uno dei V. Direttori generali fa piena prova dell'assenza o dell'impedimento del Direttore generale e del Governatore (art. 29).

Il Governatore, il Direttore generale e i V. Direttori generali costituiscono il *Direttorio* della Banca d'Italia, organo formalmente previsto dall'art. 5 dello statuto, ma per il quale non vengono precisate specifiche sfere di competenza. Il Direttorio è sicuramente singolare nella tipologia degli organi presenti nell'ampio panorama delle amministrazioni italiane. È costituito, infatti, da soggetti cui sono attribuite competenze nella sostanza coincidenti, ma che possono venire esercitate solo secondo un rigoroso ordine di surroghe; è organo collegiale, ma chi decide può anche essere uno solo dei suoi componenti, ovviamente secondo l'ordine gerarchico o quello delle sostituzioni; non sono previsti termini e modalità di convocazione e di riunione, il che ne consente un funzionamento estremamente agile. Non ha, come si è detto, competenze specifiche: a seconda delle circostanze può configurarsi come una mera sede in cui si realizza una reciproca consultazione ovvero anche come un organo di valutazione collegiale per quelle decisioni che si ritengono meritevoli di particolare ponderazione.

Limitati poteri di amministrazione ovviamente circoscritti agli affari concernenti le rispettive *filiali* spettano nelle sedi ai Consigli di reggenza e nelle succursali ai direttori ed ai consiglieri. Ovviamente, l'organo più rilevante dell'amministrazione periferica della Banca è il Direttore della filiale, che dirige gli uffici e le operazioni della sede o succursale cui è preposto; rappresenta la Banca di fronte ai terzi nei giudizi, negli atti e nei contratti che riguardano la filiale stessa; firma la corrispondenza, i vaglia cambiari, gli assegni bancari, i mandati di pagamento, le quietanze delle cambiali su piazza, le girate e i trasferimenti dei titoli nominativi intestati alla Banca (art. 37 dello statuto).

5.3. *Poteri di vigilanza del Ministro del tesoro*

Il T.U. del 1910 affida la vigilanza sull'Istituto di emissione al Ministro del tesoro (art. 108).

Agli effetti della vigilanza sull'Istituto di emissione e sulla circolazione di Stato e bancaria è istituita la Commissione permanente presieduta dal Ministro del tesoro e composta da tre senatori, tre deputati e cinque membri nominati dal Presidente della Repubblica con decreto promosso dal Ministro stesso (il Direttore Generale del Tesoro, l'Ispettore generale per la vigilanza sull'Istituto di emissione, il Direttore generale del credito e della previdenza presso il Ministero dell'agricoltura, un magistrato del Consiglio di Stato ed uno della Corte dei Conti) (art. 110). A detta Commissione i successivi artt. 111 e 112 attribuiscono funzioni consultive nei confronti del Ministro del tesoro; in particolare, a richiesta del Ministro essa può esprimere avvisi, oltre che sulle proposte di modifica dello statuto, sui provvedimenti e regolamenti che devono essere emanati al fine di determinare le modalità e le garanzie per le operazioni di cambio, ritiro e annullamento dei biglietti di Stato nonché sulle disposizioni tendenti a regolare la fabbricazione, la somministrazione, la custodia, il ritiro e l'annullamento dei biglietti di banca.

La «vigilanza permanente diretta» viene esercitata dal Ministro del tesoro «pei mezzi di un ufficio di ispettorato generale» (art. 113). L'Ispettore governativo partecipa alle sedute degli organi deliberativi (assemblea, consiglio, comitato) ed ha il potere di sospenderne le delibere, informando immediatamente il Ministro che, entro cinque giorni, deve confermare o revocare la sospensione. Uguale potere di sospensione delle delibere spetta, ovviamente, al Ministro del tesoro, il quale può esercitarlo entro cinque giorni dall'adunanza. L'Ispettore del Ministero del tesoro deve inoltre esaminare il bilancio annuale, il conto profitti e perdite e le situazioni delle operazioni dell'Istituto ed ha il potere di chiedere tutte le informazioni «di cui avesse bisogno intorno alle situazioni comunicategli» (art. 118 T.U.).

5.4. Operazioni

Nella descritta varietà delle sue attuali funzioni, la Banca d'Italia opera con strumenti che rientrano sia nell'area del diritto pubblico (provvedimenti che traggono fondamento dalla legge bancaria anche quando perseguono finalità di controllo della moneta, atti che si riallacciano ai rapporti di Tesoreria, proposte di variazione della ragione dello sconto) sia in quella del diritto privato.

Dei primi si è già detto nelle pagine che precedono; caratteristica degli strumenti del secondo tipo — non esclusiva del resto dell'attività operativa della Banca — è che essi permettono il realizzarsi di obiettivi sicuramente pubblici pur articolandosi secondo schemi altrettando sicuramente negoziali (cfr. citate ordinanze SS.UU. Cass. nn. 638 e 639 del 1980, secondo le quali l'attività così svolta dall'Istituto è attività di natura imprenditoriale).

La legislazione concernente l'Istituto di emissione ed il suo statuto prevedono, invero, che la realizzazione delle finalità istituzionali, ed in particolare l'immissione in circolazione della moneta ed il controllo sulle quantità di essa sia effettuato con il ricorso alle «operazioni» che di seguito si elencano, le quali si sostanziano per lo più in contratti tipici, taluni dei quali poi classificati tra i «bancari» dal Codice civile del 1942, o nell'assunzione di «servizi».

Sconto e risconto (artt. 27 e 28 T.U.; art. 41 nn. 1 e 2 statuto). A seguito dell'art. 23 l.b. lo sconto diretto da parte della Banca d'Italia viene circoscritto ai buoni del Tesoro, alle note di pegno emesse da magazzini generali e da depositi franchi legalmente costituiti nonché alle cedole dei titoli stanziabili in anticipazione. Rimane, invece, lo sconto di cambiali (e assegni bancari) — il c.d. risconto, in quanto sconto di carta già scontata — a favore delle aziende di credito sia di diritto pubblico che di diritto privato.

Anticipazioni (artt. 29 e 30 T.U.; art. 41, n. 3 statuto). Di fatto sparite le anticipazioni su fedi di deposito di sete, zolfi, agrumi e titoli simili, sono in pratica ancora effettuate, a non più di quattro mesi, quelle su titoli del debito pubblico, sopra titoli garantiti dallo Stato o dei quali lo Stato abbia garantito gli interessi, sopra cartelle degli istituti di credito fondiario, sopra titoli pagabili in oro oppure emessi o garantiti da Stati esteri, nonché su tutti gli altri titoli previsti dalle leggi (per le «anticipazioni a scadenza fissa», cfr. sopra par. 4.1). I titoli che l'Istituto può accettare in anticipazione sono definiti, nel loro insieme, titoli «stanziabili».

Impiego di somme in titoli emessi o garantiti dallo Stato (art. 32 T.U.; art. 41, n. 4 statuto). Si concretizza in operazioni di acquisto e vendita di titoli della specie; è da notare come con tali operazioni la Banca possa intervenire sul mercato per aumentare o diminuire la liquidità, a seconda delle esigenze (operazioni di mercato aperto).

Emissione di vaglia cambiari e di assegni bancari liberi (art. 41, n.5 statuto). I vaglia cambiari della Banca d'Italia si distinguono dai titoli che assolvono a similare funzione (assegni circolari, vaglia cambiari dei Banchi meridionali) poiché non possono essere rilasciati se non contro versamento di biglietti di banca. La loro disciplina è nel titolo III della legge sull'assegno (R.D. 21 dicembre 1933, n. 1736). L'emissione di assegni bancari liberi è di fatto cessata dall'inizio del 1963.

Acquisto e vendita di oro o valute auree (art. 31 T.U.; art. 41, n. 6 statuto). La Banca può acquistare e vendere oro, valute auree, cambiali e assegni sull'estero, nonché impiegare somme in conto corrente o in valute di primo ordine in quei Paesi nei quali vige il cambio dei biglietti in oro. Si tratta di operazioni che, tra l'altro, consentono di svolgere una funzione regolatrice della lira sul mercato valutario.

Depositi a custodia, a cauzione o in altro modo vincolati (art. 42, n. 1 statuto). Vanno particolarmente ricordati i numerosi depositi previsti da varie leggi che devono essere effettuati presso l'Istituto di emissione, quali, ad esempio, il deposito del debitore cambiario ex art. 48 legge cambiaria, i depositi per riserva obbligatoria delle aziende di credito e quelli a garanzia dell'emissione di assegni circolari ex artt. 32 e 36 L.B. Il D.P.R. 10 febbraio 1986, n. 30 — che ha dato attuazione, in virtù della legge delega 8 agosto 1985, n. 412, alla direttiva comunitaria 13 dicembre 1976, n. 77|91, in materia di società — ha abrogato il secondo comma dell'art. 251 delle disposizioni di attuazione al Codice civile. Di conseguenza, il deposito decimi per società costituende ex artt. 2329 e 2475 c.c. può ora essere effettuato presso qualunque «istituto di credito» e non solo, come prescriveva appunto l'ora citato art. 251, presso l'Istituto di emissione. Naturalmente, presso di questo possono essere anche effettuati altri depositi eseguibili pure presso gli enti creditizi; è da notare, però, come operazioni di quest'ultimo tipo tendano a scomparire dal panorama operativo della Banca (v., ad esempio, le cassette di sicurezza).

Depositi in conto corrente (art. 36 T.U.; art. 42, n. 2 statuto). La Banca può ricevere somme in conto corrente, con o senza interessi, rimborsabili a vista o a termine. La misura dell'interesse sui depositi in c/c è determinata con decreto del Ministro del tesoro (R.D.L. 23 novembre 1914, n. 1284, e art. 5 R.D. 17 giugno 1928, n. 1377).

Servizi di cassa e di agenzia (art. 39 T.U.; art. 42, n. 4 statuto). Accanto al servizio di tesoreria provinciale dello Stato, la Banca può altresì riscuotere, per conto di privati, di società e di enti morali, titoli esigibili nello Stato e all'estero e, in generale, fare il servizio di cassa per conto e a rischio di terzi. Naturalmente, tale servizio viene effettuato per enti particolarmente qualificati dalle finalità che perseguono e che siano privi di articolazione periferica.

Stanze di compensazione (art. 44 statuto). Il servizio delle stanze di compensazione, già in sostanza esercitato dalla Banca, fu a questa formalmente affidato — ed è da essa svolto in via esclusiva — in occasione dell'unificazione dell'emissione (R.D.L. n. 812 del 1926).

INDICAZIONI BIBLIOGRAFICHE

La letteratura formatasi sui temi pertinenti alla natura, al ruolo, alla struttura, alle funzioni e più in generale alla collocazione nel nostro sistema dell'Istituto di emissione è estremamente ampia e interessa discipline molteplici e tra di loro non omogenee; sarebbe perciò presunzione, anche accettando la certezza di ampie e serie lacune, pensare alla predisposizione di qualcosa di più di mere indicazioni bibliografiche sui principali testi che si sono tenuti presenti. È appena il caso di soggiungere che si rinvia anche alle bibliografie citate, certamente con maggior accuratezza, nelle opere che vengono qui di seguito elencate.

Per la storia del sistema bancario italiano e, in esso, degli istituti di emissione, cfr. LANZARONE, *Il sistema bancario italiano*, Torino 1948; SCUOTTO, *Storia delle banche*, Roma 1959. Più puntuali riferimenti storici sugli istituti di emissione v. in CANOVAI, *Le banche d'emissione in Italia*, Roma 1912; DI NARDI, *Le banche d'emissione in Italia nel secolo XIX*, Torino 1953; VITALE E., *La riforma degli istituti di emissione e gli «scandali bancari» in Italia, 1892-1896*, Roma 1972; ORTINO, *La nascita della banca centrale nell'evoluzione dello Stato dal liberismo all'interventismo sull'economia*, in "Impresa Ambiente e Pubblica Amministrazione" 1975, I; PADOA SCHIOPPA, *Bonaldo Stringher e la formazione della Banca d'Italia* (intervento al convegno su Bonaldo Stringher e i problemi del finanziamento all'industria in Italia, Udine 1984) in Bollettino Economico della Banca d'Italia n. 4, 1985.

Sulla funzione degli istituti di emissione e delle banche centrali nel sistema economico non può che rinviarsi alle numerose trattazioni che ne sono state fatte in sede di studi economici e monetari. Tra i tanti, v. BRESCIANI TURRONI, *Corso di economia politica*, Milano 1960; PAPI, *Principi di economia* (particolarmente il vol. II), Padova; EINAUDI, *Cronache economiche e politiche di un trentennio (1893-1925)*, Torino 1964/1966; BAFFI, *Studi sulla moneta*, Milano 1965; DE CECCO, *Saggi di economia monetaria*, Milano 1968; CAFFÈ, *Politica economica*, vol. II, Torino 1972; Id., voce «Moneta», in Enciclopedia del Novecento, vol. IV; GRAZIANI, *Problemi di politica monetaria*, in "Lezioni sulla politica economica in Italia", Milano 1974; ONADO, *Il sistema finanziario italiano*, Bologna 1980.

Per l'ampia elaborazione dottrinaria sugli aspetti istituzionali e funzionali degli istituti di emissione, cfr. — oltre, ovviamente, tutte le Relazioni alle Assemblee ordinarie dei partecipanti tenute annualmente (entro la fine del mese di maggio) dai Governatori della Banca d'Italia — GARRONE, *Istituti speciali di credito*, Milano 1942; DI NARDI, *La Banca d'Italia nel periodo 1894-1943*, Roma 1944; *Id., L'Istituto d'emissione*, Roma 1946; D'ANGELO-MAZZANTINI, *Trattato di tecnica bancaria*, Milano 1972, FABBRINI, *Problemi posti dalla riforma della banca centrale*, in "Rivista Bancaria" 1954; DELL'AMORE, *Le caratteristiche fondamentali delle banche centrali*, in "Il Risparmio" 1956; BOLAFFI-DE VECCHIS, voce «Cambio», in "Enciclopedia del diritto", vol. V; COLAGROSSO-MOLLE, *Diritto bancario*, Roma 1960; DELL'AMORE, *Il processo di costituzione della banca centrale in Italia*, Milano 1961; GAMBINO, *Economia creditizia*, Torino 1962; CARLI, *Alcuni aspetti dell'evoluzione funzionale dell'Istituto d'emissione dalle sue origini ai giorni nostri*, in "Scritti per il centenario della Corte dei Conti", Milano 1963; Id., *Problemi odierni di un istituto d'emissione*, in "Bancaria" 1965; RUTA, *Natura giuridica della Banca d'Italia e contenzioso relativo al rapporto d'impiego con i suoi dipendenti*, in "Banca, Borsa e Titoli di Credito" 1966, II; SAVONA, *La sovranità monetaria*, Roma 1975; *Storia del capitale della Banca d'Italia e degli istituti predecessori*, a cura di DE MATTIA, Roma 1977; FAZIO, *La politica monetaria in Italia dal 1947 al 1978*, in "Moneta e Credito" 1979; CAPRIGLIONE, *Monopolio dei cambi e centri raccolta valute*, in "Banca Borsa e Titoli di credito" 1979; Id., *I consorzi bancari e la legge sulla ristrutturazione finanziaria delle imprese*, Mi-

lano 1979; COTULA-DE STEFANI, (a cura di), *La politica monetaria in Italia: istituzioni e strumenti*, Bologna 1979; FAZIO, *Alcuni fondamenti economici della normativa valutaria*, in "Il sistema valutario italiano" a cura di CAPRIGLIONE e MEZZACAPO, Milano 1981, I; CIAMPI, *Funzioni della banca centrale nell'economia di oggi (conferenza alla Scuola Normale Superiore di Pisa) in Bancaria, 1981;* FAZIO, *L'evoluzione dei metodi di controllo monetario in Italia: fino al 1974*; CARANZA - FAZIO, *L'evoluzione dei metodi di controllo monetario in Italia: 1974-1983, in "Bancaria" 1983; CIOCCA La moneta e l'economia. Il ruolo delle banche centrali*, Bologna 1983.

Per quanto specialmente riguarda la Banca d'Italia — ed il suo assetto statutario, strutturale ed operativo — v. le voci di enciclopedia (tra le altre: AZZOLINI, Banca d'Italia, in "Enciclopedia Bancaria" 1942; DI NARDI, Banca d'Italia, in "Novissimo Digesto Italiano" vol. II; FERRI, Banca d'Italia, in "Enciclopedia del Diritto", vol. V; RUTA, Emissione (istituti di), ivi, vol. XIV; FRESA, Banca d'Italia, in "Dizionario Amministrativo", a cura di GUARINO) che spesso, nella carenza di opere sistematiche o comunque più ampie, hanno fornito apprezzabile contributo alla conoscenza della materia ed all'analisi delle relative problematiche. V. inoltre GIANNINI, *Sulla natura giuridica e sulle attribuzioni della Banca d'Italia*, in "Banca Borsa e Titoli di Credito" 1949, II; CONFALONIERI, *La banca centrale ed il controllo del credito*, Milano 1967; FAZIO, *Base monetaria. Credito e depositi bancari*, Quaderni di ricerche, n. 2, dell'Ente per gli studi monetari, bancari e finanziari L. Einaudi; MEZZACAPO, *Evoluzione normativa della disciplina della banca centrale in Italia, in* "Impresa Ambiente e Pubblica Amministrazione" *1975; FINOCCHIARO - CONTESSA, La Banca d'Italia e i problemi del governo della moneta*, Roma 1984.

Cenni per un necessario allargamento ai sistemi istituzionali più vicini a quello italiano possono essere trovati in FANTINI, *Esame comparato degli ordinamenti bancari dei principali Paesi*, Roma 1956; Id., *Sistemi ed ordinamenti bancari esteri*, Roma 1961; DE MATTIA, *Cenni sui principali sistemi bancari esteri*, Roma 1961; AA.VV., *Otto banche centrali europee*, a cura della Banca dei Regolamenti Internazionali (B.R.I.) di Basilea; RUTA, *Ordinamenti bancari dei Paesi della C.E.E. — Prospettive di armonizzazione*, Roma 1971.

Sulla disciplina dell'emissione e della circolazione della moneta cfr. ASCARELLI, *La moneta*, Padova 1928; RUTA, *La riproduzione di banconotè e il divieto ex art. 142 T.U. sugli istituti d'emissione, in* "Banca Borsa e Titoli di Credito" *1964;* MORI, *Il biglietto di banca*, Roma 1973; CAPRIGLIONE, *L'emissione di «buoni d'acquisto» e l'art. 141 del T.U. del 1910 sugli istituti d'emissione*, in "Impresa Ambiente e Pubblica Amministrazione" 1975; Id., *I surrogati della moneta nella vigenza normativa del T.U. 28 aprile 1910, n. 204, sugli istituti d'emissione, in* "Banca Borsa e Titoli di Credito" *1975; Id., L'emissione di assegni circolari a taglio fisso quale forma surrogatoria della moneta*, ivi 1976; Id., *Sui limiti dell'emissione degli assegni circolari in relazione al controllo della moneta*, ivi; Rilevano in questa sede anche le problematiche connesse alla repressione del falso nummario (cfr. al riguardo, oltre ai manuali di diritto penale, VITTIMBERGA, *Aspetti giuridici del falso nummario*, in "Rivista Guardia di Finanza" 1973) nonché quelle collegate all'obiettivo fondamentale dell'Istituto di emissione di garantire la stabilità monetaria e di contrastare l'inflazione (cfr. CARLI - CAPRIGLIONE, *Inflazione e ordinamento giuridico*, Milano 1981).

Anche al di là della circostanza che alla Banca d'Italia sono affidate funzioni di vigilanza bancaria, la fondamentale unitarietà nel nostro sistema del fenomeno moneta-credito rende imprescindibile il richiamo in questa sede della vastissima letteratura che si è formata, soprattutto a decorrere dagli anni '60, sulla legislazione bancaria: GRECO, *Corso di diritto bancario*, Padova 1936; MESSINEO, *Istituti di credito e banche di diritto pubblico*, in "Banca Borsa e Titoli di Credito" 1937, I; RENZI, *Difesa del risparmio ed esercizio del credito*, Padova 1938; GIANNINI, *Osservazioni sulla disciplina della funzione creditizia*, in "Scritti giuridici in onore di SANTI ROMANO", Padova 1940; Id., *Istituti di credito e servizi di interesse pubblico*, in "Moneta e Credito" 1949; *Id., Aspetti giuridici della liquidità bancaria*, in "Atti del Convegno Internazionale del Credito", vol. IV, Roma 1953; MESSINEO, *Operazioni di borsa e di banca*, Milano 1953; PALLINI, *Disciplina giuridica delle aziende di credito*, Milano 1955; PRATIS, *Disciplina giuridica delle aziende di credito*, Milano 1959; MESSINEO, *Caratteri giuridici comuni, concetto e classificazione dei contratti bancari*, in "Banca Borsa e Titoli di Credito" 1960, I; SPAGNUOLO - VIGORITA, *Principi costituzionali della disciplina del credito*, in "Rassegna di diritto pubblico", 1962, I; Id., *Note sull'autorizzazione all'apertura di istituti di credito*, in

"Banca Borsa e Titoli di Credito" 1962, I; MINERVINI, *Banca, attività bancaria, contratti bancari*, ivi 1962, I; MESSINEO, *Ancora sul concetto di attività bancaria*, ivi 1962; DE GENNARO, *La competenza autorizzativa in materia di sportelli bancari*, ivi 1963, I; SANGIORGIO, *Osservazioni sulla natura giuridica delle deliberazioni del Comitato Interministeriale per il Credito ed il Risparmio*, in "Foro Amministrativo" 1962, II; RUTA, *Il fondamento giuridico del segreto bancario nel sistema della legislazione bancaria*, in "Banca Borsa e Titoli di Credito" 1964, I; Id., *Il risparmio nel sistema della legislazione bancaria, Milano 1965; MEZZACAPO, Enti pubblici nell'ordinamento creditizio, Milano 1966; VIGNOCCHI, Il servizio del credito nell'ordinamento pubblicistico italiano*, Milano 1968; MARTORANO, *L'impresa bancaria non autorizzata*, in "Studi in onore di Graziani", vol. III, Napoli 1968; LEONE-VASSALLI, *Sull'obbligo dei dipendenti degli istituti di credito di diritto pubblico di denunziare reati relativi all'esercizio della funzione bancaria*, in "Banca Borsa Titoli di Credito" 1968, I; NIGRO, *Profili pubblicistici del credito*, Milano 1969; FERRI, *Considerazioni preliminari sull'impresa bancaria*, in "Banca Borsa e Titoli di Credito" 1969, I; RUTA, *Tutela del risparmio e controllo dell'esercizio del credito: tutela costituzionale e recenti problematiche*, ivi 1969, I; Id., *Gli interventi delle autorità creditizie nei confronti della gestione dell'impresa bancaria*, ivi 1970, I; TRIMARCHI, *Il Governatore della Banca d'Italia*, ivi 1970, I; ONADO, *Aspetti economici della legislazione bancaria italiana*, Milano 1970; CAMMARANO, *In tema di provvedimenti relativi ai tassi attivi e passivi sulle operazioni bancarie*, in "Bancaria" 1971; NIGRO, *Banche private e banche pubbliche: rilevanza dell'oggetto e limiti dell'attività*, in "Rivista di Diritto Commerciale" 1972, I; VITALE P., *Il modello organizzativo dell'ordinamento del credito*, in "Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico" 1972; VISENTINI G., *Disciplina delle società e legislazione bancaria*, Milano 1971; CASSESE, *Documenti sulla preparazione della riforma bancaria del 1936*, in "La formazione dello Stato amministrativo", Milano 1974; SCHLESINGER, *Poteri di intervento della Banca d'Italia in ordine all'erogazione del credito*, in "Banche e banchieri" 1974; MERUSI, *Aspetti pubblicistici della legislazione bancaria*, in "Politica del diritto" 1974; FERRI, *La validità attuale della legge bancaria*, in "Rivista di diritto commerciale" 1974, I; DESIDERIO, *Le sanzioni amministrative della legge bancaria: aspetti proceduralli*, in "Banca Borsa e Titoli di Credito" 1974, I; VISENTINI G., *L'interesse pubblico al regolare svolgimento dell'attività creditizia e l'interesse delle società esercenti attività bancaria*, in "Banca Borsa e Titoli di Credito" 1975, II; PIRAS, *Gli stabilimenti bancari nella dinamica dei rapporti d'impresa*, Milano 1975; RUTA, *Il sistema della legislazione bancaria*, Roma 1975; BELLI, *Legge bancaria e politica del credito*, in "Impresa Ambiente e Pubblica Amministrazione", 1975; DE VECCHIS, *La legislazione bancaria italiana nella prospettiva della Comunità Europea*, ivi 1975; *Id., Gli istituti centrali di categoria nell'organizzazione creditizia*, ivi 1975; Id., *Appunti sulla costituzionalità della liquidazione coatta amministrativa con particolare riferimento alle aziende di credito*, in Banca Borsa e Titoli di Credito 1976, I; PORZIO, *Il Governo del credito, Napoli 1976; VITALE P., Pubblico e privato nell'ordinamento bancario, Milano 1977; AA.VV., I controlli bancari* (Atti del Convegno CIDIS 12-14 maggio 1977), Napoli 1978; CASTIELLO, *L'abusivismo bancario, in "Bancaria" 1978; CAPRIGLIONE, Intervento pubblico e ordinamento del credito*, Milano 1978; CASTIELLO, *La problematica dei consorzi bancari e della legge sulla ristrutturazione finanziaria delle imprese nella prospettiva di una recente ricerca*, in "Economia e Credito" 1979; OPPO, *Sull'autonomia delle sezioni di credito speciale*, in "Banca Borsa e Titoli di Credito" 1979, I; DESIDERIO, *Prospettive costituzionali del segreto bancario, in "Bancaria" 1979; Id., Governo della moneta — Governo del credito. Attualità di un binomio*, in "Cooperazione di Credito" 1979; PATRONI GRIFFI, *La concorrenza nel sistema bancario*, Napoli 1979; CASELLI, *Difesa del risparmio e governo del credito*, in"Banca Borsa e Titoli di Credito" 1979, I; MEZZACAPO, *L'accertamento quale presupposto della liquidazione coatta amministrativa delle banche di fatto*, ivi II; PONTOLILLO, *Il sistema del credito speciale in Italia*, Bologna 1980; CAPRIGLIONE, *Controllo bancario e stabilità delle strutture finanziarie*, in "Foro Italiano" 1980, V; MOLLE, *La banca nell'ordinamento giuridico italiano*, Milano 1980; MINERVINI, *Amministratori di banche pubbliche e repressione penale. Considerazioni problematiche*, in "Rassegna Economica" 1980; DESIDERIO, *La liquidazione coatta amminsitrativa delle aziende di credito*, Milano 1981; Id., *La riforma della legge bancaria fra recenti progetti e remote prospettive*, in "Cooperazione di Credito" 1981; Id., *Liquidazione coatta delle banche e legislazione comunitaria*, in "Banca Borsa e Titoli di Credito" 1981, I; CARBONETTI, *Informazione societaria e vigilanza bancaria*, ivi 1981, I; CAPRIGLIONE, *Qualificazione dell'attività bancaria e imprenditorialità degli enti creditizi*, in "Foro Italiano" 1981, I; PORZIO, *La legge bancaria — Note e documenti sulla sua «storia segreta»*, Bologna 1981; CIAMPI, *Discrezionalità nell'orientamento del sistema creditizio e tutela dell'imprenditorialità bancaria*, in "Bancaria" 1981; AA.VV., *Il sistema valutario italiano*, a cura di CAPRIGLIONE e MEZZACAPO,

Milano 1981; DI AMATO, *Attività bancaria privata e pubblico servizio*, in «Banche e banchieri» 1982; FLICK, *Il diritto penale e giurisprudenziale: «rischio d'impresa» e «rischio penale»*, ivi; CRESPI, *Il diritto penale giurisprudenziale: l'attività bancaria come pubblico servizio*, ivi; PIGA, *Pubblico e privato nell'attività bancaria*, ivi; Id., *Funzione pubblica. Servizio Pubblico. Impresa bancaria*, in "Foro Amministrativo" 1982, I; Id., *Pubblico servizio e attività d'impresa nel settore bancario*, in "Bancaria" 1982; FERRI, *Imprenditorialità degli enti creditizi: un discorso interrotto*, ivi; BATTINI, *La riapertura di un problema: l'attività bancaria è un servizio pubblico?*, ivi; AA.VV., *Fascicolo speciale (di Banca Borsa e Titoli di Credito) dedicato alla memoria di GIACOMO MOLLE, Milano 1982 (v., specialmente, gli articoli di BOUCHÉ, L'amministrazione straordinaria degli istituti di credito*; CAMMARANO, *Tutela del risparmio e fondi comuni di investimento*; CAPRIGLIONE, *Imprenditorialità bancaria e cooperazione di credito*; D'ASCOLA, *Riflessi sistematici della qualifica pubblicistica degli operatori del credito*; DESIDERIO, *Emissione di valori mobiliari ed autorizzazioni amministrative*; DE VECCHIS, *Spunti per una rinnovata riflessione sulla nozione di banca*; PORZIO, *Il fondamento normativo del segreto bancario)*; CAPRIGLIONE, *Cambio e valute*, in "Dizionario Amministrativo" a cura di GUARINO, Milano 1983; RUTA, *Il segreto bancario*, in "Il segreto nella realtà giuridica italiana", Padova 1983; CONIGLIANI, *Insediamenti bancari ed efficienza del sistema creditizio*, Quaderno dell'Associazione per lo sviluppo degli studi di Banca e Borsa, Milano 1983; CAPRIGLIONE, *Segreto della banca, segreto delle banche, segreto bancario*, in "Bancaria" 1983; Id., *L'impresa bancaria tra controllo e autonomia*, Milano 1983; MEZZACAPO, voce «Banche (disciplina amministrativa)» in "Dizionario Amministrativo" a cura di GUARINO, Milano 1983; FAZIO-CAPRIGLIONE, *Governo del credito e analisi economica del diritto*, Banca Borsa e Titoli di Credito, 1983, I; COSTI, *Lo statuto dell'impresa bancaria e le recenti vicende del sistema creditizio*, in "Banca Impresa Società" 1983; RAGUSA MAGGIORE, *Le contraddizioni dell'ordinamento bancario: imprenditorialità e interesse pubblico*, in "Il diritto fallimentare" 1983, I; CAPRIGLIONE, *Le casse rurali e artigiane in una prospettiva di riforma sul sistema bancario*, Cooperazione di credito, 1983; ABBADESSA (a cura di-), *La riforma della legge bancaria - Temi e prospettive*, Milano 1984; BONADUCE, *Dell'autonomia normativa degli istituti di credito di diritto pubblico*, Milano 1984; CASTIELLO, *Tutela costituzionale della cooperazione e cooperazione di credito*, Padova 1984; CLARICH, *Le casse di risparmio - Verso un nuovo modello*, Bologna 1984; COMENA, *Il sistema bancario italiano*, Milano 1984; *AA.VV., Italian Credit Structures*, Londra 1984; GIANNINI, *La legge bancaria - Note e documenti sulla sua «storia segreta»*, in Studi legge banc. 1984; PISANI MESSAMORMILE, *La legge bancaria e la struttura del sistema creditizio, ivi;* PORZIO, *La legge bancaria: un tentativo di intervento globale sul mercato del credito, ivi;* CASTIELLO, *Autonomia e controllo nel regime giuridico dell'attività bancaria*, Economia e credito 1984; MEZZACAPO, *Banche*, in Dizionario Amministrativo, a cura di GUARINO; PIRAS, *Il controllo sull'accesso all'attività bancaria alla luce delle direttive comunitarie*, in Scritti GAETA 1984; DESARIO, *Il sistema creditizio italiano, la supervisione bancaria e i rapporti con le altre istituzioni*, Banca Borsa e Titoli di Credito 1984, II; CAMMARANO, *L'impresa bancaria, in AA.VV.*, L'Impresa, Milano 1985; CAPRIGLIONE-MEZZACAPO, *Evoluzione del sistema finanziario italiano e attività di «merchant banking»*, Bancaria 1985.

Con riferimento al più ampio contesto del diritto pubbico dell'economia, cfr. TREVES, *I comitati interministeriali*, in "Scritti giuridici in onore della CEDAM", Padova 1953; GUARINO, *L'organizzazione del governo e i comitati interministeriali*, Roma 1954; BACHELET, *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Milano 1975; GUARINO, *Scritti di diritto pubblico dell'economia*, seconda serie, Milano 1970; PIRAS, voce «Discrezionalità amministrativa», in "Enciclopedia del Diritto", vol. XIII; ONADO, *Aspetti economici della legislazione bancaria italiana*, Milano 1971; OTTAVIANO, voce *«Ente pubblico»*, in "Enciclopedia del Diritto", vol. XIV; GUARINO, *L'organizzazione pubblica*, Milano 1977; GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna 1977; OTTAVIANO, *Il governo dell'economia: i principi giuridici*, in "Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia, diretto da GALGANO", Padova 1977; FLICK, *Problemi attuali e profili costituzionali del diritto penale d'impresa*, Roma 1983.

Particolarmente interessante, infine, il dibattito (relativamente recente, ma che ha precise origini negli atti della Sottocommissione Credito e Assicurazione riportati nel IV volume del Rapporto della Commissione Economia costituita presso il Ministero per la Costituente) sulla collocazione della Banca d'Italia tra gli organi aventi rilevanza costituzionale: MERUSI, *Per uno studio sui poteri della Banca centrale nel governo della moneta*, in "Rivista Trimestrale

di Diritto Pubblico", 1972; AA. VV., *Il governo democratico dell'economia*, Bari 1976; GANDOLFI, *Legge bancaria e Costituzione. «Premesse» ad un corso di diritto privato bancario*, in "Giurisprudenza Italiana" 1975, IV; PUCCINI, *L'autonomia della Banca d'Italia*, Milano 1978; CAPRIGLIONE, *Intervento pubblico e ordinamento del credito*, cit.; ORTINO, *Banca d'Italia e Costituzione*, Pisa 1979; D'ONOFRIO, *Banca d'Italia e Costituzione economica: le prospettive della crisi dello stato nazionale*, in "Banca Borsa e Titoli di Credito" 1979, I; MERUSI, *Rapporti economici* (art. 47), in "Commentario della Costituzione a cura di BRANCA", Bologna-Roma 1980; Id., *La posizione costituzionale della Banca Centrale in Italia*, in "Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico", 1981; MESSINA, *La Banca centrale nell'ordinamento costituzionale italiano*, Roma 1982.