



# UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI UDINE

---

## DOTTORATO DI RICERCA

Diritto ed economia dei sistemi produttivi, dei trasporti e della  
logistica e del welfare  
Ciclo XXVIII

## TESI

### LA SEMPLIFICAZIONE ORGANIZZATIVA NELLA BANCA D'ITALIA

RELATORE:

Dott. Paolo Iodice

DOTTORANDO:

Dott. Emanuele Sartor

---

ANNO ACCADEMICO

2014/2015

*\*Le opinioni qui espresse attribuibili all'Autore sono esclusivamente personali e non impegnano né coinvolgono in alcun modo la Banca d'Italia.*

# LA SEMPLIFICAZIONE ORGANIZZATIVA IN BANCA D'ITALIA

## INDICE

Premessa .....	6
1. Origine ed evoluzione della delle banche centrali e della Banca d'italia .....	8
1.1. Premessa .....	8
1.2. Origine ed evoluzione delle banche centrali .....	9
1.2.1. Definizione di banca centrale .....	9
1.2.2. I due modelli di banca centrale .....	10
1.2.3. Evoluzione delle banche centrali .....	13
1.3 Origine ed evoluzione della Banca d'Italia.....	15
1.3.1. Premessa .....	15
1.3.2. Dall'Unità d'Italia all'epoca prefascista .....	15
1.3.3. Il ventennio fascista e la grande crisi.....	20
1.3.4. Il dopoguerra e la prima repubblica .....	24
1.3.5. Gli anni '80 e '90 .....	27
1.3.6. Dagli anni 2000 ai giorni nostri .....	31
2. Le funzioni della Banca d'italia.....	37
2.1. Premessa .....	37
2.2. Politica monetaria e funzioni collegate.....	38
2.2.1 Politica monetaria .....	38
2.2.2. Cambi e riserve ufficiali .....	40
2.2.3. Operazioni per conto del Ministero dell'Economia e delle Finanze ...	41
2.2.4. Portafoglio di investimento.....	42
2.3. Sistema dei pagamenti .....	42

2.4. Supervisione sui mercati .....	44
2.5. Tesoreria .....	45
2.6. Produzione ed emissione di banconote .....	47
2.7. Ricerca economica e relazioni internazionali .....	48
2.8. Vigilanza e gestione delle crisi .....	49
2.9. Funzioni di supporto .....	53
2.10. Altre funzioni .....	54
3. La natura giuridica della Banca d'Italia.....	58
3.1. Premessa .....	58
3.2. La Banca d'Italia come ente pubblico <i>sui generis</i> .....	59
3.2.1. Premessa .....	59
3.2.2. L'inquadramento e il regime applicabile alla Banca d'Italia.....	63
3.2.3. La Banca d'Italia come Autorità indipendente <i>sui generis</i> .....	70
3.3. La Banca d'Italia come impresa <i>in parte qua</i> .....	74
4. L'organizzazione della Banca d'Italia e la semplificazione organizzativa.....	78
4.1. Premessa: le strutture organizzative e i principali modelli organizzativi ...	78
4.2. La struttura organizzativa della Banca d'Italia .....	81
4.2.1. La governance .....	81
4.2.2. La struttura organizzativa nel dettaglio .....	85
4.3. L'organizzazione della BCE.....	87
4.4. La struttura dell'Eurosistema e del SEBC .....	94
4.5. L'assetto dell'Unione Bancaria (il MVU e il SRM).....	95
4.6. Le componenti e le variabili dell'organizzazione.....	98
4.6.1 La semplificazione normativa.....	100
4.6.2. La semplificazione di processi.....	103

4.6.3. La semplificazione delle strutture.....	106
Conclusioni.....	113
Bibliografia.....	117

## PREMESSA

*Le banche centrali non sono state mai oggetto di studio approfondito dalla scienza giuridica, nonostante il ruolo cruciale che svolgono nella società e nell'economia, tanto da essere state talvolta definite il «quarto potere» dello Stato<sup>1</sup>.*

*Solo di recente, la letteratura accademica ha iniziato a studiarne la fenomenologia, ma esaminando funditus soprattutto le banche centrali nella loro veste di Autorità di vigilanza del sistema creditizio e quindi di Autorità amministrative indipendenti.*

*Per effettuare un'analisi coerente, prima di procedere ad una disamina dell'organizzazione della Banca d'Italia, si ritiene imprescindibile, innanzitutto, descrivere l'origine e l'evoluzione della Banca dal 1893 ad oggi, giacché tanto più è lunga e gloriosa la storia di un ente, tanto più esso continuerà a prendere esempio dal passato e difficilmente ad essere innovativo.*

*L'avvento della moneta unica e l'inserimento della Banca nel Sistema Europeo di Banche Centrali hanno creato un nuovo scenario in cui l'Istituto non è più in regime di monopolio nell'erogare i propri servizi alla collettività, bensì è costretto a tenere sempre in considerazione il benchmark e la concorrenza delle altre banche centrali e della Banca Centrale Europea.*

*Del resto, anche il panorama bancario europeo sta vivendo un periodo di cambiamento epocale dal punto di vista normativo ed economico. Infatti, dopo oltre 20 anni caratterizzati da cambiamenti importanti ma in ottica di continuità con la situazione precedente, l'introduzione del Meccanismo di Vigilanza Unico - a partire da novembre 2014 - rappresenta un momento storico di discontinuità.*

*Successivamente verranno approfondite le funzioni e la natura giuridica della Banca d'Italia, in quanto fondamentali per coglierne il modus operandi e il regime giuridico in cui essa si inquadra.*

---

<sup>1</sup> Cfr, *ex multis*, C. ZILIOI E M. SELMAYR, *La Banca centrale Europea*, 2007, 101; G. MAJONE, *The European Community – An Independent Fourth Branch of Government*, 1994, 23-24.

*In seguito, questa tesi si cimenterà nell'arduo compito di descrivere la struttura organizzativa della Banca d'Italia e i suoi profili evolutivi, in particolar modo riguardo i recenti interventi volti a massimizzarne l'efficienza e l'efficacia, attraverso una semplificazione strutturale di norme e processi.*

*In conclusione, l'Autore sente il dovere di sottolineare il carattere i limiti di tale ricerca: il fatto di cimentarsi con problemi storici e di organizzazione aziendale, pur non appartenendo alla professione; il fatto di far parte del personale dell'area manageriale della Banca e quindi di essere "interno" alla cultura dell'Istituto e, infine, il fatto di affrontare un tema che certamente non ha molti precedenti.*

*Pur nei limiti evidenziati, ci si augura che il lavoro complessivo possa risultare di qualche utilità, se non altro per il fatto di aver affrontato un tema non consueto e l'aver segnalato – in modo implicito o esplicito – ulteriori fonti per approfondire l'argomento.*

*L'Autore desidera ringraziare il Dott. Paolo Iodice e la Prof.ssa Linda Miotto che hanno letto e commentato il testo con estrema disponibilità.*

# 1. ORIGINE ED EVOLUZIONE DELLA DELLE BANCHE CENTRALI E DELLA BANCA D'ITALIA

SOMMARIO: 1.1. Premessa – 1.2. Origine ed evoluzione delle banche centrali – 1.2.1. Definizione di banca centrale – 1.2.2. I due modelli di banca centrale – 1.2.3. Evoluzione delle banche centrali – 1.3 Origine ed evoluzione della Banca d'Italia – 1.3.1. Premessa – 1.3.2. Dall'Unità d'Italia all'epoca prefascista – 1.3.3. Il ventennio fascista e la grande crisi – 1.3.4. Il dopoguerra e la prima repubblica – 1.3.5. Gli anni '80 e '90 – 1.3.6. Dagli anni 2000 ai giorni nostri

## *1.1. Premessa*

Le origini della banca commerciale si perdono nella notte dei tempi. Non così quelle delle banche centrali. La loro storia si condensa tutta negli ultimi tre secoli dell'età moderno-contemporanea. Per tutte è possibile fissare con precisione la data di nascita: 1668 per la Banca centrale di Svezia, 1694 per la Banca centrale d'Inghilterra, 1800 per la Banca centrale di Francia, 1814 e 1817 rispettivamente per la Banca di Olanda e per quella austriaca, 1850 per la Banca del Belgio, 1875 per la *Reichsbank*, 1882 per quella del Giappone, 1893 per la Banca d'Italia, 1913 per la *Federal Reserve System* degli Stati Uniti. Questa litania di date apparentemente precise rischia però di essere fuorviante, perché la banca centrale non nasce come istituzione compiuta e definita come la si conosce noi oggi. Essa è un organismo che si sviluppa nel corso del tempo acquisendo progressivamente funzioni, compiti e fisionomia nuovi e sempre più complessi, instaurando relazioni via via più intricate e delicate col resto del sistema bancario e finanziario, con il potere politico, con il sistema economico in genere<sup>2</sup>.

Per meglio comprendere l'attuale organizzazione della Banca d'Italia, occorre perciò procedere ad una disamina storica, attraverso un'esegesi della categoria economico/giuridica di "banca centrale". Difatti, com'è strutturata oggi, la banca

---

<sup>2</sup> Così, C. M. CIPOLLA, prefazione, in F. COTULA – M. DE CECCO – G. TONIOLO, (a cura di) *La Banca d'Italia. Sintesi della ricerca storica, 1893-1960*, Roma-Bari, *Collana storica della Banca d'Italia*.



centrale della Repubblica italiana è il risultato di un processo di modificazione strutturale che prende origine dall'unità d'Italia sino ad arrivare ad oggi.

## *1.2. Origine ed evoluzione delle banche centrali*

### *1.2.1. Definizione di banca centrale*

La banca centrale è generalmente definita come l'istituzione bancaria che controlla l'offerta di moneta, regola il credito e supervisiona le banche commerciali coerentemente agli obiettivi di politica economica di uno o più Stati. A tale scopo svolge principalmente le funzioni istituzionali di politica monetaria, di banca delle banche, di cassiere dello Stato, e di vigilanza sul sistema bancario<sup>3</sup>.

Tra questi, il compito più importante è sicuramente l'attuazione della politica monetaria, generalmente tesa al mantenimento del valore della valuta nazionale (sia nei confronti delle divise estere sia nei confronti dei beni reali, per la stabilità del potere d'acquisto della moneta medesima), e al finanziamento della spesa pubblica per il perseguimento di obiettivi, quali lo sviluppo dell'economia, la crescita del capitale reale e l'occupazione<sup>4</sup>.

A questo punto, una precisazione: mentre *prima facie* si possa pensare che la banca che emette denaro e la banca centrale siano sinonimi, in realtà i due termini sono piuttosto diversi e simboleggiano due fasi storiche e giuridiche distinte: con il concetto di "banca emittente" si fa ordinariamente riferimento ad una banca ordinaria cui è concesso il potere di emettere banconote aventi valore legale, mentre quando si parla di "banca centrale" si fa riferimento ad un soggetto il quale, oltre ad esercitare l'emissione di banconote aventi valore legale, svolge

---

<sup>3</sup> Cfr. A. BAGLIONI (a cura di) *Dizionario di economia e finanza*, voce *Banca centrale*, 2012; S. ORTINO, *Banca d'Italia*, in *Enciclopedia Giuridica*, Istituto della Enciclopedia Italiana, IV vol., 1988, *ad vocem*; Enciclopedia del diritto, (voce) *Banca d'Italia*, Giuffrè, 2011.

<sup>4</sup> Cfr. A. BAGLIONI, *Il mercato monetario e la banca centrale*, 2004, 12 ss.

anche la serie di differenti attività viste sopra, più o meno ancillari alla politica monetaria<sup>5</sup>.

Come verrà in seguito approfondito, per varie ragioni, sia storiche che di opportunità, pur avendo una organizzazione simile, non tutte le banche centrali hanno le medesime funzioni. Ad esempio, in Germania, alla *Deutsche Bundesbank* non è attribuita la funzione di vigilanza sul mercato creditizio, che è svolta dalla *Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Ba.Fin)*; o ancora, la Banca d'Italia interviene in prima persona nei sistemi di pagamento, a differenza di altre banche centrali.

### 1.2.2. I due modelli di banca centrale

L'origine delle banche centrali è un fenomeno complesso, il più delle volte dettato dalla storia, fortemente influenzato dai diversi fattori ambientali entro cui le banche stesse vengono istituite e si sviluppano.

Va premesso innanzitutto che le banche centrali furono generalmente create in Occidente per risolvere i problemi di discrasia temporale tra le velleità opportunistiche *brevi temporis* dei governi e la necessità di stabilità monetaria che alimentava la fiducia dei cittadini sulla moneta stessa. Ciò, in particolar modo dopo le esperienze di disordine monetario provocato da comportamenti improvvidi da parte dello Stato (come nella Francia di Luigi XV e del periodo rivoluzionario)<sup>6</sup>.

In alcuni Paesi, come il Regno Unito e la Svezia, le banche centrali ebbero origine “dall’alto” come strumento dello Stato per finanziare le sempre più ingenti spese statali e canalizzare i prestiti governativi. Tale spinta fu associata alla più generale necessità di reperire adeguate risorse finanziarie per provvedere alle accresciute esigenze della nazione nel corso della sua edificazione, soprattutto per affrontare guerre o la costituzione di eserciti permanenti.

---

<sup>5</sup> P. NOVENTA, *La Banca d'Italia come Autorità Indipendente*, in *Magistra*, Banca e Finanza - [www.magistra.it](http://www.magistra.it).

<sup>6</sup> Cfr. M. C. MCGUIRE – M. OLSON, *The Economics of Autocracy and Majority Rule: The Invisible Hand and the Use of Force*, *Journal of Economic Literature*, Vol. 34, No. 1 (Mar., 1996), 72-96.

Il più delle volte, in definitiva, le banche centrali espletarono essenzialmente una funzione “estrattiva”, cercando di sfruttare a vantaggio dei sovrani il diritto di signoraggio, riducendo la banca centrale a mero *spin-off* dello Stato. Tale modello è definito dalla Dottrina economica come “*orientato al Tesoro*”<sup>7</sup>.

In altri territori, come negli Stati Uniti, la Svizzera o l’Italia post-unitaria, la costituzione della banca centrale derivò dall’esigenza di assicurare stabilità alla moneta, come naturale risposta all’instabilità del sistema creditizio, poiché, attraverso l’esercizio della funzione di prestatore di ultima istanza, esse potessero prevenire i fenomeni di panico bancario<sup>8</sup>.

In questo opposto caso la spinta propulsiva sorse “dal basso”, su impulso di gruppi sociali organizzati che premettero sul potere politico per ottenere provvedimenti a tutela di determinati interessi, ovvero in seguito ai fallimenti di mercato, per richiedere la conduzione pubblica della politica monetaria, attraverso la costituzione di una banca nazionale. Questo modello, definito “*orientato alla banca centrale*”, caratterizza un’istituzione fortemente autonoma e indipendente dal governo<sup>9</sup>.

In generale, tale assetto fu tipico dei sistemi cd. “*policentrici*”, in cui i tentativi di sottoporre l’emissione di moneta al controllo di una banca centrale trovarono forti ostacoli nelle resistenze che singoli stati federati, poteri locali, territori e gruppi di interesse opposero contro ogni mutamento costituzionale in grado di alterare l’equilibrio dei poteri in favore del centro, provocando esiti differenti riguardo la formazione e l’evoluzione delle banche centrali.

In poche parole, le banche centrali non vennero istituite su richiesta del sovrano o del governo per fronteggiare esigenze di finanza pubblica, ma per le pressioni di un ampio ventaglio di *lobby* interessate a preservare la fiducia nella moneta bancaria e a consentire un adeguato sviluppo del sistema dei pagamenti.

In tali sistemi le banche centrali furono costituite con notevole ritardo rispetto a quanto avvenuto nei sistemi cd. “*monocentrici*” ove si svilupparono banche

---

<sup>7</sup> B. PITTALUGA – G. CAMA, *Banche centrali e democrazia*, 2004, 27.

<sup>8</sup> Cfr. C. GIANNINI, *L’età delle banche centrali*, 2004, 23 ss.

<sup>9</sup> G. CAMA, *La Banca d’Italia*, 2010, 21, 22.

orientate al Tesoro; generalmente dopo il verificarsi di gravi crisi bancarie e finanziarie, ossia di eventi che indebolirono i gruppi di interesse avversi alla creazione delle banche centrali<sup>10</sup>.

Altra Dottrina affianca ai due modelli classici sopraccitati una teoria che vede nel *primum movens* dell'origine di una banca centrale lo sviluppo capitalistico.

Questo sviluppo, infatti, ampliando il volume degli scambi e la rete dei mercati, accrescendo i costi di transazione, generò una endemica tendenza all'aumento della domanda di moneta, e per questa via stimolò fenomeni di innovazione finanziaria volti a rendere più elastica l'offerta di moneta complessiva<sup>11</sup>.

Venendo alle caratteristiche principali economico/giuridiche dei modelli sopraccitati, l'assetto orientato al Tesoro è connotato da un grado minimale di autonomia.

La banca centrale non regola autonomamente la creazione di base monetaria, che avviene invece in funzione della scelta discrezionale dell'esecutivo circa la composizione del finanziamento del disavanzo. In questo caso il governo è sostanzialmente libero di monetizzare il debito pubblico senza il preventivo assenso dell'autorità monetaria.

Nell'assetto orientato alla banca centrale, invece, essa è connotata da grande autonomia: interviene discrezionalmente sulla creazione di base monetaria e regola l'andamento della liquidità bancaria mediante interventi di tipo indiretto (operazioni di mercato aperto e rifinanziamento delle aziende di credito), non riuscendo a imporre controlli diretti sul sistema bancario per i suoi scopi di politica monetaria. Inoltre, il Tesoro, non potendo creare autonomamente base monetaria, deve finanziare il suo fabbisogno facendo ricorso al mercato<sup>12</sup>.

Lo si sottolinea: non è detto che un modello anziché un altro, sia di per sé un assetto giusto o sbagliato, tuttavia, *ça va sans dire*, un sistema in cui una banca centrale è assoggettata al potere politico, non risponde alle più moderne istanze

---

<sup>10</sup> G. CAMA, *op. cit.*, 27.

<sup>11</sup> C. GIANNINI, *op. cit.*, 446-447.

<sup>12</sup> G. CAMA, *op. cit.*, 25 ss.

giuridico/economiche, che immaginano le banche centrali quali strutture tecnocratiche indipendenti dal potere esecutivo (v. *infra*).

Tale modello consente infatti alla banca centrale di raggiungere gli elevati *standard* di competenza tecnica necessari per condurre al meglio la politica monetaria, nonché un alto grado di stabilità, senza essere assoggettata alle contingenti e temporanee velleità dei governi che si succedono nella scena politico.

D'altro canto, un importante effetto collaterale di questa impostazione è il deficit democratico, dato che generalmente i componenti delle banche centrali, e tantomeno i vertici, non sono direttamente eletti dal popolo<sup>13</sup>. Vi è infatti chi ritiene la banca centrale un “animale” intrinsecamente politico, perché le sue scelte hanno di necessità conseguenze redistributive. E' per questo, secondo tale assunto, che la banca centrale potrebbe aver bisogno di una fonte di legittimazione<sup>14</sup>.

### *1.2.3. Evoluzione delle banche centrali*

Nel mondo delle banche centrali non esiste solo il bianco e il nero, la maggior parte di esse non è completamente identificabile in un modello o nell'altro, e se lo è, può mutare nello spazio e nel tempo, come nel caso della Banca d'Italia (v. *infra*).

Nonostante l'assetto da cui trae origine una banca, quindi, la sua successiva evoluzione cambia in relazione a fattori transitori e alle funzioni acquisite. Può accadere dunque che nel corso della loro vita esse svolgano un ruolo in posizione più subordinata rispetto agli organismi rappresentativi, specie il governo; ovvero che assumano un ruolo più attivo, conducendo con notevole discrezionalità la politica monetaria, entro un quadro di relativa autonomia e indipendenza<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Per un approfondimento sul punto, si v. G. MAJONE, *Integrazione europea, tecnocrazia e deficit democratico*, Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione, [www.osservatorioair.it](http://www.osservatorioair.it), settembre 2010, 5.

<sup>14</sup> C. GIANNINI, *op. cit.*, 448.

<sup>15</sup> Si v. anche P. CIOCCA (a cura di) *La moneta e l'economia. Il ruolo delle banche centrali*, Bologna, 1983.

Ciò premesso, la Letteratura moderna concorda nel fatto che la verifica concreta dell'assetto di una banca centrale, si debba effettuare attraverso l'analisi del grado di indipendenza di questi organismi nei confronti dei governi e dei parlamenti, sia dal punto di vista economico che giuridico<sup>16</sup>.

L'autonomia e l'indipendenza sono correlate soprattutto da una serie di accorgimenti relativi alla nomina e alla durata del governatore e del *board*<sup>17</sup>; ad esempio, essa aumenta, e ci troviamo di fronte ad un assetto più orientato alla banca centrale, se: a) il governatore e il *board* sono eletti da organi interni alla banca; b) il governatore è direttamente responsabile di fronte al parlamento (e non al governo) della condotta della politica monetaria; c) il governatore è insediato a tempo indeterminato o con un mandato della durata superiore a quella degli organismi rappresentativi; d) il governatore e i membri del *board* sono rieleggibili in seguito all'approvazione parlamentare; e) i membri di altri organi apicali non sono politici e, se presenti, hanno poteri solo consultivi; f) esiste una normativa specifica che disciplini in modo chiaro i conflitti tra banca centrale e governo; g) la banca è autonoma dal punto di vista del budget.

Viceversa, l'autonomia diminuisce se queste variabili presentano un andamento opposto a quello appena illustrato: governatore e membri del *board* sono nominati e revocabili dal governo, presenza, con poteri decisionali, di membri politici ecc<sup>18</sup>.

Un percorso comune assunto da entrambi i modelli, è collegato al compito affidato alle banche centrali di garanzia del mercato creditizio e alla funzione di "prestatore di ultima istanza"<sup>19</sup>, con lo sviluppo del quale le banche centrali accrebbero progressivamente i loro compiti pubblici, con lo scopo di stabilizzare quanto più possibile la quantità di moneta anche in fasi di crisi.

---

<sup>16</sup> G. CAMA, *op. cit.*, 21 ss.

<sup>17</sup> Tali regole possono avere fonte legislativa primaria, secondaria o anche derivare dallo statuto o dall'organizzazione della singola banca.

<sup>18</sup> G. CAMA, *op. cit.*, 21 ss.

<sup>19</sup> Essendo il produttore ultimo di circolante, la banca centrale è garante ultima della convertibilità dei depositi in circolante.

In questo modo, esse si distinsero gradualmente dalle banche commerciali, verso le quali il rapporto era sempre meno di concorrenza e sempre più di sostegno nei momenti di difficoltà.

Ciò, allo stesso tempo, contribuì alla crescita di numero e tipologia delle banche commerciali e, conseguentemente, allo sviluppo di sistemi bancari articolati e complessi.

### *1.3 Origine ed evoluzione della Banca d'Italia*

#### *1.3.1. Premessa*

Affidandoci alla dicotomia dei modelli *supra* descritta, potremmo dire che la Banca d'Italia, sebbene in origine sia sorta dalla fusione di più banche private con un tipico assetto “orientato alla banca centrale” e dotato di una certa autonomia, con la sua successiva evoluzione è stata *medio tempore* condotta a un modello sostanzialmente pubblico e “orientato al Tesoro”.

Pur tuttavia, come si vedrà, essa recentemente si è riavvicinata nuovamente al classico assetto orientato alla banca centrale, da un lato riconquistando una certa indipendenza dal governo, dall'altro però, perdendo funzioni e autonomia, devolute alla Banca centrale europea, e al Sistema europeo di banche centrali.

#### *1.3.2. Dall'Unità d'Italia all'epoca prefascista*

Nei decenni immediatamente successivi all'Unità, nonostante la volontà del nuovo regno di instaurare un modello politico-amministrativo di impronta centralista, l'Italia era caratterizzata da una configurazione economica e politica “policentrica”, eredità di un passato di tradizioni istituzionali e sociali molto radicate e da un regime di emissione di moneta pluralistico e concorrenziale. Ciò comportava una crescente instabilità dei mercati finanziari e creditizi, condita, inoltre, dalla deflagrazione di gravi scandali bancari<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Si v., *inter alia*, N. COLAJANNI, *Storia della banca italiana*, Roma, 1995, 10 ss.;

All'indomani dell'unificazione politica del 1861, l'Italia era infatti economicamente arretrata rispetto ai maggiori Paesi europei: il prodotto *pro capite* era meno della metà di quello inglese, poco più della metà di quello francese. Il sistema bancario era composto da piccole ditte individuali, da pochi istituti pubblici e da alcune banche di emissione; scarsa era la circolazione di carta moneta<sup>21</sup>.

Era questa una situazione che alimentava spinte verso un controllo dell'emissione di moneta più severo e tendenzialmente pubblico, ostacolato però da parte delle banche di emissione preesistenti, diffuse nel nostro territorio e supportate dagli intrecci politici locali, allora efficacemente rappresentati in Parlamento, nonché dall'appoggio ideologico dei sostenitori della teoria liberista del *free banking*<sup>22</sup>.

Più in particolare, le banche di emissione si erano affermate negli Stati preunitari nella prima metà dell'Ottocento. L'Italia unita aveva quindi una moneta unica (la lira italiana)<sup>23</sup> ma una circolazione cartacea spezzettata, perché quasi tutti gli istituti operanti nei vecchi Stati mantennero la facoltà di emettere biglietti nel nuovo regno, anche per la forza degli interessi regionali che non volevano privarsi di una banca di emissione locale<sup>24</sup>.

Ed invero, data la scarsa diffusione dei depositi bancari, la fonte principale di risorse per effettuare il credito bancario era costituita proprio dall'emissione di biglietti: in pratica, accettando i biglietti di banca, il pubblico faceva credito agli istituti di emissione, e questi, a loro volta, potevano far credito ai propri clienti.

---

<sup>21</sup> Cfr. F. COTULA – M. DE CECCO – G. TONIOLO, (a cura di) *La Banca d'Italia. Sintesi della ricerca storica, 1893-1960*, Roma-Bari, *Collana storica della Banca d'Italia. Serie Saggi e Ricerche*.

<sup>22</sup> Cfr. V. SANNUCCI, *Molteplicità delle banche di emissione. Ragioni economiche ed effetti sull'efficacia del controllo monetario (1860-1890)*, in AA.VV. (a cura di), *Ricerche per la storia della Banca d'Italia*, Roma-Bari, 1990, 181 ss.

<sup>23</sup> Introdotta dalla cd. "legge Pepoli", l. 24 agosto 1862, n. 788.

<sup>24</sup> Al nord la Banca Nazionale nel Regno d'Italia (che veniva dalla fusione fra la Banca di Genova e la Banca di Torino); al centro la Banca Nazionale Toscana, affiancata nel 1863 dalla Banca Toscana di Credito per le Industrie e il Commercio d'Italia; al Sud il Banco di Napoli e il Banco di Sicilia. Quando, dopo l'annessione di Roma nel 1870, la Banca degli Stati pontifici divenne Banca Romana, gli istituti di emissione diventarono sei. Tutte le banche d'emissione emettevano biglietti in lire convertibili in oro e operavano in concorrenza fra loro. Solo due di esse erano pubbliche (Banco di Napoli e Banco di Sicilia), le altre private.



Soltanto negli anni '70 cominciarono ad affermarsi grandi banche non di emissione (cioè simili alle banche commerciali), come il Credito Mobiliare e la Banca Generale, a respiro nazionale e con contatti internazionali<sup>25</sup>.

Nel 1863 una crisi del mercato monetario mondiale creò il panico e la corsa agli sportelli a ritirare la moneta metallica in cambio delle banconote. Il Governo italiano rispose nel 1866 introducendo il corso forzoso ed il corso legale della cartamoneta, ma fu accusato in questo modo di favorire i banchi d'emissione e ne nacque un lungo dibattito chiamato "questione bancaria" circa l'opportunità di avere uno o più istituti d'emissione<sup>26</sup>.

Poco dopo si scatenò un'ulteriore crisi: nei primi anni del 1890 un boom edilizio si innescò a Roma, sostenuto in parte da capitali esteri, che coinvolse anche gli istituti di emissione. L'espansione eccessiva portò a una bolla speculativa, e poi al conseguente scoppio. La crisi bancaria, accoppiata a una crisi di cambio, assunse anche una dimensione politica e giudiziaria clamorosa nel dicembre del 1892, quando fu rivelata la situazione delle banche di emissione e soprattutto i gravi illeciti della Banca Romana, fino a quel momento coperti dal governo.

Fu proprio lo scoppio dello scandalo della Banca Romana che diede un'accelerazione al corso degli eventi: esso dimostrò con tutta evidenza la necessità impellente, e non più procrastinabile, di una riforma del sistema di emissione.

Tuttavia, lo scandalo sopraccitato e la conseguente crisi finanziaria non attivò, come nella Confederazione Svizzera e negli Stati Uniti, una mobilitazione dal basso da parte delle *lobby* private, ma la transizione fu attivata e guidata dall'esecutivo, dal parlamento e dall'emergere di alcuni *leader*, che si posero anche l'obiettivo di garantire la partecipazione italiana al mercato internazionale<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> In questo quadro, gli istituti di emissione svolsero un ruolo importante: principalmente attraverso lo sconto di cambiali, essi diedero un contributo essenziale al finanziamento della produzione e dell'investimento; combatterono l'usura; favorirono la monetizzazione dell'economia italiana. F. COTULA – M. DE CECCO – G. TONIOLO, *op. cit.*

<sup>26</sup> Cfr. N. COLAJANNI, *op. cit.*

<sup>27</sup> In una situazione di estrema difficoltà, fra battaglie aspre, il Paese trovò la forza di reagire. Scartata l'ipotesi, avanzata da Sidney Sonnino, di rifondare completamente il sistema

Così, con la l. 10 agosto 1893, n. 449, venne finalmente istituita la Banca d'Italia: un organismo prodotto della fusione tra la Banca nazionale del Regno d'Italia, Banca nazionale toscana e Banca toscana di credito, che aveva la natura giuridica di una società privata, ma che, ciononostante, era sottoposta al controllo e al potere del governo<sup>28</sup>.

La neonata Banca si configurò come una società commerciale anonima di diritto privato, con un direttore generale al vertice, e 1500 dipendenti (in regime di diritto privato, provenienti dalle banche commerciali fuse)<sup>29</sup>, dotata di un capitale sociale nominale di trecento milioni di lire, suddiviso in quote di 1000 lire l'una e detenuto da soci privati<sup>30</sup>.

Per via della sua particolare costituzione, gli azionisti privati della Banca non rappresentavano una classe dirigente ma piuttosto interessi locali. A fianco del direttore generale era previsto un consiglio superiore – all'epoca dotato di ampi poteri gestori e direzionali della banca – composto da membri che erano selezionati sulla base di una rappresentanza geografica, a riconferma del policentrismo tipico dell'Italia post-unitaria<sup>31</sup>.

Nella sua età albare, l'Istituto godeva del privilegio di emissione di moneta, ma non in monopolio<sup>32</sup>, e fungeva da “banca delle banche”<sup>33</sup>, sin dal 1895 le era affidato in esclusiva il servizio di tesoreria per conto dello Stato, ma non aveva poteri di vigilanza e continuava a condurre anche una classica attività economica di banca commerciale, di fatto ricercando fini di lucro.

---

dell'emissione, prevalse la linea del presidente del Consiglio Giovanni Giolitti: la legge del 1893 dettò nuove regole per l'emissione. Cfr. anche F. BONELLI – E. CERRITO, *Momenti nella formazione di una banca centrale in Italia*, 1894-1913, 2003, 163.

<sup>28</sup> Il primo statuto fu approvato con R.D. 20 dicembre 1893, n. 67.

<sup>29</sup> Oggi i dipendenti sono circa 7000, in regime di diritto pubblico.

<sup>30</sup> Il capitale, peraltro, è rimasto immutato dalla sua costituzione sino al 2014. Con il passaggio all'euro nel 2002, il valore era stato solo aggiornato al cambio della nuova valuta con la lira, ma sempre per l'importo equivalente di 156 mila euro. Con la l. del 29 gennaio 2014, n. 5, il capitale è stato infine adeguato al valore di 7.5 miliardi di euro (v. *infra*).

<sup>31</sup> A. M. CONTESSA - A. DE MATTIA, *L'evoluzione dei compiti e dell'organizzazione della Banca d'Italia*, Volume IV, in AA.VV. (a cura di) *Ricerche per la storia della Banca d'Italia*, Roma-Bari 1999, 6 ss.

<sup>32</sup> Era infatti condiviso con i Banche di Napoli e Sicilia, come confermato dal R.D. del 28 aprile 1910, n. 204.

<sup>33</sup> Per esempio attraverso il risconto delle cambiali.

In seguito, la Banca accrebbe ben presto le sue funzioni, intervenendo con crescente attivismo nel campo della politica monetaria ed economica<sup>34</sup>.

Ciononostante, non si nasconde che, fin dalle sue origini, la Banca d'Italia gravitò nell'orbita pubblicistica del Tesoro<sup>35</sup>, tant'è che la nomina del direttore generale era sì attribuita al consiglio superiore, previa approvazione, però, del governo.

Il *maquillage* pubblicistico dell'Istituto era confermato dalle sacrificate esigenze degli azionisti, spesso mediate rispetto a ragioni superiori di ordine squisitamente politico. Essa, quindi, sembrava già allora muoversi come istituzione di fatto pubblica, piuttosto che come società orientata principalmente al profitto.

A tal proposito, la Giurisprudenza, ben prima delle leggi bancarie del 1926 e 1936, riteneva la Banca d'Italia un ente pubblico, valorizzando sia il profilo funzionale (per le “*delicatissime e altissime*” mansioni che le erano affidate) sia la fonte costitutiva, ovvero l'istituzione *ex lege* e i fini preminenti pubblici per il quale la stessa banca nasceva<sup>36</sup>.

E, d'altra parte, questo ruolo para-pubblico pare confermato anche dall'intervento della Banca a sostegno della Società bancaria italiana nel 1907. Con la gestione di quella crisi la Banca d'Italia dimostrò in modo palese la sua salienza per il funzionamento del sistema bancario e creditizio, rafforzando notevolmente la legittimità della sua posizione sovraordinata rispetto alle altre banche<sup>37</sup>.

Successivamente, nella sua parabola crescente verso la pubblicizzazione, nel 1909 venne anche approvato un nuovo statuto, che riconosceva un ruolo più importante

---

<sup>34</sup> *Inter alia*: assistenza al Tesoro nel collocamento dei prestiti; prime forme di supervisione sul sistema creditizio; costituzione (nel 1917) dell'Istituto nazionale per i cambi con l'estero, la cui presidenza venne affidata al direttore generale della Banca d'Italia; fondazione, nel 1914, dell'ufficio Studi. G. CAMA, *op. cit.*, 15 ss.

<sup>35</sup> Ad esempio, le variazioni del tasso di sconto erano subordinate all'approvazione del ministro del Tesoro, l'apertura o la chiusura di sedi era sottoposta all'autorizzazione governativa, la sua attività era soggetta alla vigilanza del ministero dell'Agricoltura, Industria e Commercio (di concerto con il Tesoro) e, infine, un rappresentante del governo aveva il potere di intervenire alle riunioni degli organi elettivi con potere di veto. Cfr. A. POLSI, *Stato e banca centrale in Italia. Il governo della moneta e del sistema bancario dall'Ottocento a oggi*, Roma-Bari, 50.

<sup>36</sup> Cass., ss. uu., del 26 marzo 1925.

<sup>37</sup> A. M. CONTESSA - A. DE MATTIA, *op. cit.*, 5-6.

al direttore generale, parallelamente diminuendo le funzioni del consiglio superiore e dell'assemblea dei soci privati<sup>38</sup>.

Sempre in quest'ottica, un altro aspetto da non dimenticare è che durante la prima guerra mondiale, l'enorme assorbimento di risorse necessarie a finanziare la guerra spinse lo Stato a usare tutte le leve a sua disposizione e la Banca divenne il principale consigliere del governo e l'esecutore di buona parte della sua politica finanziaria che durò fino all'avvento del fascismo<sup>39</sup>.

Malgrado ciò, i tratti dell'Istituto dell'epoca possono definirsi ancora solamente "proto-pubblicistici", in quanto in questa prima fase residuavano per la Banca molti compiti tipici di una banca privata commerciale. Anche per quanto riguarda il personale, è da sottolineare che il trattamento ad esso relativo continuava a ricadere, sotto una disciplina privatistica.

Inoltre, essa cercò più volte di sottrarsi alla tutela troppo stretta del Tesoro, soprattutto dopo aver accresciuto le proprie funzioni, operando come centro decisionale autonomo, grazie anche ai direttori generali dell'epoca prefascista (in particolare Stringher) che riuscirono col tempo a ritagliarsi un'immagine di prestigio e una posizione di relativa indipendenza, attraverso all'indiscussa competenza tecnica e alla congiuntura economico-politica<sup>40</sup>.

### *1.3.3. Il ventennio fascista e la grande crisi*

Dopo la fine della prima guerra mondiale e l'avvento dell'epoca fascista, da un lato le tensioni finanziarie presenti in molti settori si riverberarono sul sistema creditizio in ragione dell'eccessivo coinvolgimento di alcune banche nelle vicende di singole imprese, dall'altro il neo-governo di ideologia fortemente centralista e statalista, creò le spinte e l'occasione per puntare sul rafforzamento istituzionale della posizione della Banca d'Italia.

---

<sup>38</sup> R.D. 18 marzo 1909, n. 138.

<sup>39</sup> Si v. G. AMATO, *Economia, politica e istituzioni in Italia*, Bologna, 1976, 271 ss.

<sup>40</sup> G. CAMA, *op. cit.*, 21 ss.

Il passo cruciale fu l'assegnazione alla Banca del monopolio dell'emissione di banconote, sancito con la legge bancaria del 1926: da quel momento essa non svolse più la funzione di banca commerciale che erogava credito anche alle imprese non bancarie, ma si limitò a essere banca delle banche e dello Stato<sup>41</sup>.

Il che significò che il fine lucrativo dell'Istituto fu definitivamente abbandonato e sostituito da valutazioni basate prevalentemente sull'analisi macroeconomica e sull'interesse pubblico. Di conseguenza lo spettro dell'obiettivo della massimizzazione del profitto (per esempio attraverso la stampa di quante più banconote possibili per incamerare i conseguenti incassi di signoraggio) tramontò risolutivamente, per lasciar spazio al fine pubblico della stabilità dei prezzi.

Occorre poi evidenziare che durante il ventennio fascista i margini di autonomia della Banca erano in sostanza erosi dall'orientamento protezionistico dell'economia italiana, dato che in un'economia chiusa si allargano i margini di intervento discrezionale dei poteri politici in ambito macroeconomico<sup>42</sup>.

Nuovamente, e sempre più progressivamente, la Banca accrebbe ancora le proprie attribuzioni<sup>43</sup>. A compimento di questo percorso di pubblicizzazione, con il nuovo statuto del 1928, essa fu dotata di una nuova figura, il governatore, che rappresentava la Banca di fronte a terzi, assumeva compiti di vigilanza e politica monetaria, precedendo in via gerarchica il direttore generale. Il governatore, il direttore generale e un vice direttore componevano inoltre, un nuovo organismo: il direttorio<sup>44</sup>.

---

<sup>41</sup> Art. 23, R.D.L. 6 maggio 1926, n. 812.

<sup>42</sup> Come è noto, in tale contingenza, la gestione dei cambi condiziona meno le propensioni interventistiche dei governi e tendenzialmente attenua la disciplina monetaria; così come la chiusura verso i mercati finanziari internazionali agevola il controllo centralistico del risparmio, per via amministrativa. G. CAMA, *op. cit.*, 37.

<sup>43</sup> Con R.D.L. 7 settembre 1926, n. 1511, e R.D.L. 6 novembre 1926, n. 1830, le vennero conferite la gestione delle stanze di compensazione e le prime competenze nel campo della supervisione sul sistema creditizio.

<sup>44</sup> Il direttorio all'epoca non aveva ancora attribuzioni proprie come attualmente accade. Sia il governatore che il direttore generale e il vicedirettore generale continuavano ad essere nominati dal consiglio superiore, previa approvazione del governo. Al governatore spettava inoltre il compito di fissare la misura dell'interesse sulle anticipazioni e gli sconti, la ripartizione dei fondi tra le varie categorie di operazioni e tra le sedi, la nomina dei direttori di sedi, succursali e agenzie.

I riflessi sulla struttura interna furono decisivi, poiché vennero ulteriormente erose le competenze del consiglio superiore, e quindi degli azionisti, sottraendo agli stessi (una volta per tutte) le decisioni di politica monetaria e buona parte delle prerogative sulla gestione del personale, residuando al consiglio unicamente le decisioni in materia di organizzazione interna e ordinaria amministrazione della Banca<sup>45</sup>.

Sempre dal punto di vista organizzativo, il nuovo assetto ramificò ulteriormente, la presenza territoriale della Banca in tutti i capoluoghi di provincia.

Nel 1929, giunta la grande crisi, il mondo fu caratterizzato da cambiamenti incisivi, sia sul piano sociale che su quello della politica economica, i quali spinsero il governo italiano ad un controllo politico ancora più incisivo sulla condotta della Banca d'Italia. Propensione che non era frutto solo dell'autoritarismo fascista, giacché rispondeva a una tendenza generale di nazionalizzazione delle banche centrali presenti in vari Paesi, sulle spinte del *new deal* Rooseveltiano (statalizzazione che in molti casi perdura ancora oggi)<sup>46</sup>.

Quindi, anche in Italia si concretizzò l'idea della necessità dell'intervento dello Stato nell'economia per risolvere i problemi causati dalla grande crisi e il precedente approccio liberista.

Più in particolare, in riferimento al sistema creditizio, esso soffriva dell'eccessiva commistione tra settore industriale e bancario, causato dalla reciproca partecipazione azionaria delle grandi banche e grandi industrie; di talché, si decise la fondazione dell'Istituto per la ricostruzione industriale (Iri), che acquisì il controllo di gran parte del settore industriale<sup>47</sup>.

Inoltre, con la legge bancaria del 1936 lo Stato trasformò in "banche di interesse nazionale" le maggiori aziende bancarie dell'epoca (Banco di Roma, Credito

---

Cfr. R.D. 21 giugno 1928, n. 1404; *Adunanza generale straordinaria degli azionisti di Banca d'Italia*, Roma, 1928 e F. COTULA - M. DE CECCO - G. TONIOLO, *op. cit.*, 4.

<sup>45</sup> Tale conformazione dura fin oggi. La nomina degli alti gradi era infatti affidata al governatore, mentre al consiglio spettavano la nomina e la revoca degli impiegati intermedi, su proposta del governatore.

<sup>46</sup> Cfr. A. M. CONTESSA - A. DE MATTIA, *op. cit.*, 119 ss.; G. CAMA, *op. cit.*, 35 ss.

<sup>47</sup> R.D.L. 23 gennaio 1933, n. 5.

italiano e Banca commerciale italiana), assoggettandole al regime di diritto pubblico ed inibendole all'assunzione di partecipazioni azionarie e creditizie in aziende industriali, indirizzando in tal modo il sistema bancario agli impieghi di tipo ordinario, la raccolta del risparmio e l'acquisto di titoli pubblici<sup>48</sup>.

Di conseguenza si creò un circuito finanziario e creditizio (pubblico), gestito in gran parte dall'Iri e dal Tesoro, e uno monetario (altrettanto pubblico), gestito dalla Banca d'Italia.

Dal lato dell'organizzazione della Banca, il regime cristallizzò gli indirizzi dell'interventismo economico con la legge bancaria del 1936 e un nuovo statuto dello stesso anno, che la trasformarono ufficialmente da società commerciale a "Istituto di diritto pubblico", liquidando o "pubblicizzando" i precedenti soci privati, dandole definitivamente una conformazione giuridica pubblica, che peraltro (come accennato) era già, in sostanza, tendenzialmente tale<sup>49</sup>.

Il nuovo statuto della Banca mantenne fermo l'originario capitale sociale, stabilito nell'atto costitutivo del 1893, ma ne cambiò invece la compagine sociale. Da allora potevano essere soci della Banca d'Italia solo le casse di risparmio, gli istituti di credito di diritto pubblico e le banche di interesse nazionale.

Perciò, nonostante la sua struttura interna rimanesse sostanzialmente immutata e formalmente di impianto commerciale-privatistico, invero la nuova compagine societaria del 1936 era comunque caratterizzata da soci pubblici o di interesse nazionale o in mano pubblica (una struttura societaria interna di diritto privato senza soci privati)<sup>50</sup>.

La ragione della conservazione di tale assetto interno privatistico, che perdura fino ai giorni nostri, fu dovuto all'idea di sottrarre la Banca d'Italia al controllo totalitario dell'indirizzo politico del Governo o degli interessi particolari di quei tempi, a causa delle possibili ricadute sulla politica monetaria, garantendo all'Istituto una seppur minima autonomia. Così facendo si tentava di evitare che

---

<sup>48</sup> Cfr. R. COSTI, *L'ordinamento bancario*, 2012 e G. DE ROSA, *Le origini dell'Iri e il risanamento bancario del 1934*, in *Storia Contemporanea*, vol. 10, n. 1, 1979.

<sup>49</sup> Cfr. art. 20 legge bancaria (R.D.L. 12 marzo 1936, n. 375, convertito nella l. 7 marzo 1938, n. 141).

<sup>50</sup> R. D. 11 giugno 1936, n. 1067.

fosse indotta o obbligata a stampare moneta o ad acquistare titoli di Stato su semplice richiesta dell'esecutivo. Per taluni, fu tale una scelta lungimirante, volta ad ancorare rigidamente la banca emittente ad una logica di tutela del cambio della lira e dunque del risparmio<sup>51</sup>.

Per ciò che concerne la *governance*, nel nuovo statuto gli organismi di vertice rimasero sottratti al controllo e all'indirizzo societario da parte dell'assemblea dei soci e del consiglio superiore. Ma, al contempo, lo stesso vertice e il consiglio superiore, furono ancora sottratti all'indirizzo politico del governo, che non poteva imporre la nomina dei loro componenti (come in altri enti pubblici), conservando soltanto un potere autorizzativo di nomina e revoca<sup>52</sup>.

E' il caso di sottolineare che il governatore, durava in carica a tempo indeterminato (e non poteva essere revocato dal governo) ed era dunque dotato di estrema indipendenza nei confronti degli esecutivi che via via si succedevano<sup>53</sup>.

#### *1.3.4. Il dopoguerra e la prima repubblica*

Nonostante la caduta del regime fascista, nel dopoguerra l'Italia si riallacciò ben presto alla politica di interventismo economico.

La Banca d'Italia non poteva che continuare ad operare nel quadro di questa sorta di "costituzione economica", con un assetto "orientato al Tesoro", non essendo

---

<sup>51</sup> G. DI GASPARE, *Autonomia in dipendenza della Banca d'Italia?*, in corso di pubblicazione nel *liber amicorum* in ricordo di Pier Alberto Capotosti, 2016.

<sup>52</sup> Sulla base di quello statuto, la proposta di nomina del governatore era formalmente un atto di iniziativa degli organi interni della Banca, ma essa non giungeva a compimento e non si perveniva alla nomina senza l'intervento del governo. La delibera di conferimento dell'incarico di governatore, da parte del consiglio superiore della Banca, doveva infatti essere approvata con Regio decreto (successivamente con D.p.R.).

<sup>53</sup> L'eccessiva inamovibilità del governatore della Banca a seguito delle vicende giudiziarie che coinvolsero il governatore Fazio nel 2005, portò alla nuova stesura dell'art 19 della l. 8 dicembre 2005, n. 262 (legge sul risparmio) che trasformò la carica del governatore da tempo indeterminato a termine – seppur di 6 anni, perciò più ampio rispetto alla durata massima quinquennale di una legislatura – rendendola altresì revocabile e attribuendo il potere di nomina e di revoca al governo.



concepibile all'epoca perseguire una politica monetaria indipendente nel senso canonico del termine<sup>54</sup>.

Per quasi tutto l'arco della prima repubblica, in effetti, i governatori della Banca dovettero assecondare le richieste di finanziamento del debito avanzate dal Tesoro e adottare politiche espansive per promuovere gli investimenti o una determinata politica dei redditi, piegando spesso le esigenze della stabilità monetaria a quelle della politica industriale e dei redditi (entrambe di impronta keynesiana e statalista). La Banca si configurava, perciò, non come un contropotere lontano e isolato dalle pressioni politiche e sociali (come solitamente avviene per le banche centrali realmente indipendenti) ma era, al contrario, immersa in un tessuto di relazioni fitte con il governo, all'interno di un clima di collaborazione e comprensione delle esigenze politiche<sup>55</sup>.

Anche per quel che concerne l'organizzazione interna, la Banca si pose in sostanziale continuità con il passato, salvo ottenere qualche spazio di maggiore autonomia e indipendenza.

Così, nel 1947 le furono attribuite le funzioni di vigilanza del mercato creditizio, prima di esclusiva prevalente del Tesoro e nel 1948 fu approvato un nuovo statuto non dissimile dal precedente<sup>56</sup>.

Le stesse funzioni di vigilanza furono formalmente subordinate al Comitato interministeriale per il credito e il risparmio (Cicr)<sup>57</sup>, cosicché tutte le scelte concernenti il governo della moneta e del credito dovettero essere prese con l'assenso del ministro del Tesoro, anche se la Banca ne conservava (e ne conserva ancora) sostanzialmente il potere di iniziativa e l'implementazione operativa e materiale<sup>58</sup>.

---

<sup>54</sup> Per un'esegesi sul concetto di "costituzione economica" cfr. S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, 2012, Bari, 3 ss.

<sup>55</sup> Per approfondire si v. O. CROCI – P. BOWLES – B. MACLEAN, *Banca d'Italia, Banca centrale europea e questioni dell'autonomia*, in *Queste Istituzioni*, vol. 28, n. 121, 2001, 33-48; G. NARDOZZI *Autonomia della banca centrale e istituzioni di governo. Il caso della Banca d'Italia*, 1988, 204-252.

<sup>56</sup> Rispettivamente con D.lgs. 17 luglio 1947, n. 691 e d.P.R. 19 aprile 1948, n. 482.

<sup>57</sup> Il comitato opera ora presso il Ministro dell'Economia e delle Finanze.

<sup>58</sup> R. COSTI, *op. cit.*, 2012.

Durante tutto il corso della prima repubblica, la Banca, riuscendo a debordare dai propri specifici compiti istituzionali, poté ritagliarsi uno spazio di “protagonismo” nella politica economica italiana, fatto che rappresenta un *unicum* nelle banche centrali europee dell’epoca. Solitamente infatti, negli assetti “orientati al Tesoro” la scarsa autonomia delle banche nazionali si tradusse piuttosto in un approccio di basso profilo, confinato nel ristretto ambito della politica monetaria<sup>59</sup>.

Questa tendenza fu imputabile alla connaturata debolezza degli esecutivi durante tutto il corso dell’Italia repubblicana, cosicché il vuoto di potere che ne derivò, aprì una finestra di opportunità per i poteri “neutrali” del nostro ordinamento.

Del resto, era l’epoca in cui non solo la Banca d’Italia, ma anche altri organi tipicamente in posizione di terzietà ed equidistanza, come il Presidente della Repubblica, ebbero l’opportunità di accrescere il loro ruolo e di svolgere funzioni di supplenza, grazie al vuoto di potere che derivò dalla precarietà delle coalizioni governative<sup>60</sup>.

Così, i governatori della Banca, sino alle vicende giudiziarie che coinvolsero il governatore Fazio nel 2005, divennero una sorta di “riserva” morale e di competenza spendibile nell’azione di governo, specie per affrontare i frangenti più difficili delle nostre crisi politiche e finanziarie. Ecco, allora, alcuni di loro (Dini e Ciampi tra tutti) diventare ministri del Tesoro, presidenti del Consiglio e della Repubblica.

L’assegnazione di così importanti responsabilità ad attori accreditati, contribuì anche a rafforzare la reputazione all’estero del nostro Paese, sottolineando l’attendibilità degli impegni sottoscritti in sede internazionale<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> G. CAMA, *op. cit.*, 44 ss.; si v. anche C. O. GELSOMINO, *Moneta e sviluppo nel dopoguerra. La politica monetaria italiana negli anni Cinquanta, 1946-1964*, 1998, 259 ss.

<sup>60</sup> Per quanto concerne il ruolo del Presidente della Repubblica cfr. E. CHELI, *Tendenze evolutive nel ruolo e nei poteri del Capo dello Stato*, in AA.VV. *La figura e il ruolo del presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, 1985, 105; G. ZAGREBELSKY, *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*, in *Il corriere giuridico*, 7/1991, 709 ss.

<sup>61</sup> G. CAMA, *op. cit.*, 323 ss.

### 1.3.5. Gli anni '80 e '90

Già a partire dagli anni '50 nacquero i primi movimenti prodromici all'Unione Monetaria, con l'istituzione del Comitato Monetario<sup>62</sup> e del Comitato dei Governatori delle banche centrali dei Paesi membri<sup>63</sup>, ma si trattava di organi a carattere meramente consultivo.

All'epoca non vi era molta attenzione circa l'idea della necessità di creare una banca centrale europea, mentre molto approfondita era l'analisi circa la possibilità di una progressiva stabilizzazione dei cambi tra le monete partecipanti. Piuttosto, l'idea che sorreggeva tale progetto era di sviluppare un meccanismo di cambio per assicurare la stabilità monetaria attraverso un sistema di limiti d'oscillazione dei tassi di cambio di ciascuna moneta<sup>64</sup>.

Così, alla fine degli anni '70, fece ingresso in Europa il Sistema monetario europeo (SME), con l'intento di coordinare le politiche monetarie dei diversi Paesi nel raggiungere la stabilità dei rapporti di cambio.

Questo strumento non ebbe particolare successo per le divergenze dei Paesi membri, ma quanto meno contribuì a fondare un rapporto di reciproco sostegno tra lo SME e la *leadership* monetaria della banca centrale tedesca<sup>65</sup>.

Difatti, lo SME diede avvio al processo di unione monetaria che segnò una volta per sempre la svolta nei rapporti tra banche centrali e governo: in tutti i Paesi

---

<sup>62</sup> Art.105 Trattato del 25 marzo 1957 che istituisce la Comunità economica europea (TCEE – Trattato di Roma).

<sup>63</sup> Istituito nel 1964 dal Consiglio delle Comunità europee (per sviluppare la collaborazione fra banche centrali degli Stati membri).

<sup>64</sup> Significativo nel 1970, fu l'affidamento ad un gruppo di lavoro diretto da Pierre Werner di un progetto che aveva lo scopo di elaborare un piano per raggiungere l'Unione Monetaria. La costituzione del cosiddetto Serpente Monetario, l'abbandono del sistema di cambi fissi delineata con gli accordi di *Bretton Woods* e la costituzione del fondo di cooperazione monetaria europea (FECOM) rappresentarono poi i passaggi storici che costituirono la concretizzazione delle idee contenute nel Piano Werner e che proseguì fino alla creazione del Sistema Monetario Europeo. Cfr. P. NOVENTA, *op. cit.*

<sup>65</sup> Si era creato un meccanismo che, di fatto, assicurava alla banca centrale tedesca un ruolo di vigilanza sulle vicissitudini dei cambi delle monete partecipanti nonché sui livelli delle grandezze macroeconomiche europee (inflazione, livelli di disoccupazione, produzione industriale ecc). P. NOVENTA, *op. cit.*

europei, compreso il nostro, si rafforzò la spinta all'ideale tecnocratico e all'assetto "orientato alla banca centrale"<sup>66</sup>.

Negli anni '90 e l'avvento del Trattato di Maastricht cambiò l'impostazione di fondo: si iniziò a pensare all'unione monetaria non come un mero accordo tra governatori delle banche centrali nazionali per fissare i tassi di cambio, ma come base istituzionale forte per il ricorso ad uno strumento monetario unico, l'Euro, ed una Istituzione cui deputare la politica monetaria, cioè la Banca Centrale Europea<sup>67</sup>.

Sul modello Nord-Americano (ove circola un'unica moneta e la politica monetaria è decisa dalla *Federal Reserve*), così nell'area Euro la politica monetaria fu affidata alla Banca centrale europea (BCE), mentre le politiche di bilancio, industriali, finanziarie etc. vennero lasciate alla competenza ed agli interventi delle singole banche centrali locali, permettendo di adottare le politiche che più si adattavano alle realtà locali.

Con il Trattato di Maastricht furono anche stabiliti severi parametri di convergenza ai quali avrebbero dovuto adeguarsi i Paesi per entrare nell'unione monetaria e si fissarono i tempi dell'unione monetaria (le cd. tre fasi dell'unione): una prima fase di avvicinamento economico e istituzionale; una seconda di armonizzazione di norme e procedure nei diversi Paesi, in vista dell'attuazione della politica monetaria comune che presumeva la creazione nel 1994 dell'Istituto Monetario Europeo (precursore della BCE); infine una terza, dal 1999, che prevedeva l'avvio della moneta unica, l'Euro<sup>68</sup>.

Questa architettura di Maastricht derivò dalla convergenza storica di due correnti politiche: innanzitutto quella neoliberista, che all'inizio degli anni '90 imperava a

---

<sup>66</sup> Per una analisi più dettagliata cfr. F. CESARANO, *Gli accordi di Bretton Woods. La costruzione di un ordine monetario internazionale*, Roma-Bari, in *Collana storica della Banca d'Italia. Serie Contributi. Ricerche per la storia della Banca d'Italia*, 2000, 9; E. GAIOTTI, E. – S. ROSSI, *La politica monetaria italiana nella svolta degli anni Ottanta*, in S. COLARIZI - P. CRAVERI - S. PONS - G. QUAGLIARIELLO (a cura di), *Gli anni Ottanta come storia*, 2004, 281-340.

<sup>67</sup> Art. 4 del Trattato sull'Unione europea del 7 febbraio 1992 (TUE – Trattato di Maastricht), "Sono istituiti, secondo le procedure previste dal presente Trattato, un Sistema Europeo di Banche Centrali ed una Banca Centrale Europea, che agiscono nei limiti dei poteri loro conferiti dal presente Trattato e dallo Statuto del S.E.B.C. e della B.C.E. allegati allo stesso".

<sup>68</sup> Cfr. COTULA – M. DE CECCO – G. TONIOLO, *op. cit.*

livello mondiale e alla quale aderivano numerosi capi di Stato e di governo europei. Nell'ottica neoliberista, la costruzione asimmetrica di Maastricht era la soluzione ideale, perché rafforzava i mercati e indeboliva la politica e gli Stati. La moneta unica, così, poteva stabilizzarsi unicamente attraverso la disciplina di mercato sancita dal trattato. Secondo i neoliberisti, infatti, l'introduzione di una politica economica e finanziaria comune a livello europeo avrebbe provocato solo distorsioni sul mercato. Il fatto che gli Stati membri continuassero ad attuare diverse politiche economiche, di bilancio, fiscali e sociali a livello nazionale non rappresentava una debolezza, ma piuttosto una conquista, perché in questo modo le decisioni politiche nei settori di cui sopra sarebbero state adottate in base alla "concorrenza tra sistemi"<sup>69</sup>.

Oggi, questi ideali sono stati ampiamente rivalutati, una politica monetaria comune infatti, sembra non poter più prescindere da una altrettanto comune politica di bilancio, per evitare che l'azione della BCE rimanga inerme di fronte ai mercati e non mirata innanzi alle forti asimmetrie presenti tra i vari Stati d'Europa<sup>70</sup>.

Ad ogni buon conto, nei medesimi anni '80 e '90, si diffuse anche l'idea (tutt'ora valida) che un'effettiva indipendenza delle banche centrali, dovesse essere indispensabile per perseguire la stabilità monetaria e la riduzione degli alti livelli di inflazione causati dalla tendenza degli organismi rappresentativi a monetizzare il deficit pubblico attraverso le stesse banche nazionali<sup>71</sup>.

In Italia, come naturale conseguenza di questo processo, nel 1981 fu sancito il cosiddetto "divorzio" tra Banca d'Italia e Tesoro: venne quindi abolita la prassi

---

<sup>69</sup> V. REDING, *Perché abbiamo bisogno adesso degli Stati Uniti d'Europa*, Centro di diritto europeo dell'università di Passau, *Press Release* Commissione Europea dell'8 Novembre 2012 ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-12-796\\_it.htm#top-page](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-796_it.htm#top-page)).

<sup>70</sup> Appunti tratti dalla *Lectio magistralis* di Daniel Dăianu al seminario *Introduction to the functioning of the ESCB*, Bucarest, 27 ottobre 2016.

<sup>71</sup> G. CAMA, *op. cit.*, 41 ss.

secondo la quale la Banca, in modo quasi automatico, acquisiva i titoli del debito pubblico non collocati tramite il mercato, di fatto finanziando il deficit statale<sup>72</sup>.

Il fine era quello di isolare e distinguere la politica di bilancio, nelle mani del governo e del parlamento, dalla politica monetaria in senso stretto, prerogativa della Banca d'Italia. Era dunque finita, almeno nei propositi, l'era dell'assenso scontato alle politiche di spesa dei governi e iniziava quella dell'assunzione, nei rispettivi ruoli, di maggiore responsabilità<sup>73</sup>.

Al contempo, sempre nell'ottica di una politica economica e commerciale comune, furono recepite le direttive europee riguardanti la costruzione del "mercato unico del settore bancario", che comportarono un cambiamento epocale dell'ordinamento finanziario italiano<sup>74</sup>.

Eliminati gli obblighi di specializzazione che caratterizzavano il sistema creditizio plasmato nel 1936, la banca universale divenne finalmente una possibilità nel nostro ordinamento.

---

<sup>72</sup> L'autonomia dal Tesoro venne poi ribadita tramite la l. 7 febbraio 1992, n. 82, e la l. 26 novembre 1993, n. 483, che conferivano al governatore della Banca d'Italia la facoltà di disporre le variazioni nel tasso di sconto e di stabilire il coefficiente di riserva obbligatoria (precedentemente, tali misure d'intervento nel mercato monetario erano formalmente prerogativa del ministero del Tesoro e del Cicer). Successivamente, l'art. 104 TUE rafforzò l'orientamento all'autonomia vietando la concessione di scoperti di conto corrente o altre forme di facilitazione creditizia da parte della banca centrale all'amministrazione di stato, regioni, enti locali e altri enti pubblici. Cfr. C. D'ADDA, *Tesoro e Banca d'Italia in regime di divorzio*, in M. ARCELLI (a cura di), *Moneta ed economia nazionale*, Torino, 149-160 e A. POLSI, *op. cit.*

<sup>73</sup> Del resto, negli anni seguenti, il citato "divorzio", unito alla mancanza di riduzione della spesa pubblica da parte dello Stato, seppur riuscirono a stabilizzare l'inflazione, contribuirono a provocare quell'aumento spropositato del debito pubblico italiano che perdura sin oggi.

<sup>74</sup> La prima direttiva in materia è la 73/183/CEE del Consiglio, del 28 giugno 1973 (soppressione delle restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi nel campo delle attività non salariate delle banche e di altri istituti finanziari) cui sono seguite la direttiva 77/780/CEE del Consiglio, del 12 dicembre 1977 (denominata "prima direttiva" e concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti l'accesso all'attività degli enti creditizi e il suo esercizio) e la direttiva 89/646/CEE del Consiglio, del 15 dicembre 1989 ("Seconda direttiva", concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti l'accesso all'attività degli enti creditizi e il suo esercizio e recante modifica della direttiva 77/780/CEE). Queste due ultime direttive, oggi non più in vigore al pari della prima, hanno costituito una specie di legge bancaria comunitaria sopranazionale, in quanto hanno costituito il quadro di riferimento di diverse altre direttive che hanno proceduto all'armonizzazione delle normative per l'autorizzazione alla costituzione, l'operatività e la vigilanza degli enti creditizi nei Paesi membri e per promuovere la libera prestazione di servizi bancari transfrontalieri.

L'insieme dei provvedimenti intervenuti nel corso degli anni – inclusi quelli volti a favorire e ad accompagnare lo spostamento dei risparmiatori verso i titoli privati, la previdenza integrativa e il risparmio gestito – innovarono il contesto normativo che disciplinava l'attività bancaria e quella finanziaria. Ad essi venne data organica sistemazione nel D.lgs. 1 settembre 1993, n. 385 – Testo unico bancario del 1993 (TUB) che assegnò anche alla Banca d'Italia la responsabilità del buon funzionamento del sistema dei pagamenti – e nel D.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico della finanza del 1998 - TUF).

Dando uno sguardo all'organizzazione della Banca d'Italia, in quegli anni gran parte dei soci (un tempo pubblici) che rappresentavano il capitale sociale furono (prima formalmente e poi sostanzialmente) privatizzati per effetto della legge 30 luglio 1990, n. 218, che recepiva le pressioni comunitarie a favore della privatizzazione delle imprese pubbliche e la liberalizzazione del mercato<sup>75</sup>.

Tutti questi eventi reindirizzarono il ruolo dell'Istituto verso un assetto “orientato alla banca centrale”, sancendo una posizione di maggiore autonomia della Banca nei confronti del Governo, corroborata nei decenni successivi.

#### *1.3.6. Dagli anni 2000 ai giorni nostri*

Come noto, a partire dal 1 gennaio 1999 si è perfezionata la terza fase dell'Unione monetaria, cosicché la Banca centrale europea (BCE) ha assunto la responsabilità della conduzione della politica monetaria per l'area dell'Euro. La Banca d'Italia ha dunque ceduto il “potere monetario” alla Banca centrale europea (BCE)<sup>76</sup>.

Nel 2014 a completamento del quadro, anche la funzione di vigilanza, un tempo esclusiva dell'Istituto, è stata avocata dalla BCE per le banche più significative, a partire dalla costituzione del Meccanismo di Vigilanza Unico (MVU)<sup>77</sup>.

---

<sup>75</sup> Cfr. S. CASSESE, *op. cit.*, 239 ss.

<sup>76</sup> La Banca d'Italia, insieme alle altre banche centrali dei paesi appartenenti all'area dell'euro, partecipa comunque in fase operativa e alla formulazione delle *policy* monetarie, condividendone però, in quest'ultimo caso, solo una quota di responsabilità in tema decisionale.

<sup>77</sup> Reg. (UE) n. 1024/2013 del 15 ottobre 2013 (Regolamento MVU), entrato definitivamente a regime dal terzo trimestre del 2014.

Le fonti normative comunitarie hanno implicato, così, una sottoposizione diretta dello Stato italiano agli accordi comunitari in virtù degli artt. 10, 11 e 117 della Cost., comportando una ancora maggiore indipendenza, formale e sostanziale, della Banca rispetto allo Stato italiano; d'altro canto la stessa Banca ha contemporaneamente perduto autonomia e competenze nei confronti degli organi sovranazionali, prima tra tutte, la Bce.

Per quanto riguarda l'assetto organizzativo della Banca, ricordiamo che essa aveva conservato (sino al 2014) la funzione di vigilanza bancaria, ma che veniva esercitata anche su banche che, negli anni '90, erano state privatizzate e nel frattempo divenute socie della stessa Banca d'Italia. Per tale motivo furono sollevati non pochi dubbi su possibili profili di conflitto di interessi. Per di più, nel 2005, il cd. "affaire Fazio" aveva coinvolto l'Istituto minandone la reputazione e la credibilità<sup>78</sup>.

In ragione di ciò, il Governo decise di intervenire, cercando di ripetere un'operazione simile a quella che, nel 1936, aveva portato all'estromissione dall'azionariato privato. In questo senso, venne emanata la cd. "legge sul risparmio", che prevedeva il trasferimento delle quote di partecipazione del capitale allo Stato o altri enti pubblici proprio al fine di assicurare alla Banca d'Italia ed ai componenti dei suoi organi anche un'indipendenza formale rispetto alle banche vigilate<sup>79</sup>.

La legge rinviava poi ad un regolamento attuativo (da emanarsi entro tre anni dall'entrata in vigore della stessa) la ridefinizione dell'assetto proprietario della Banca d'Italia e la disciplina delle modalità di trasferimento delle quote di partecipazione al capitale in possesso di soggetti diversi dallo Stato o da altri enti pubblici<sup>80</sup>. Tale regolamento non ha però mai visto la luce.

---

<sup>78</sup> In realtà, come verrà meglio chiarito *infra*, per la Dottrina più accreditata il conflitto di interessi era solo apparente, in quanto gli azionisti non avevano (e non hanno tuttora) alcun potere di incidere sul corretto svolgimento delle funzioni istituzionali della Banca, né attraverso l'assemblea dei partecipanti, né per mezzo del consiglio superiore. Ad ogni modo, dal 2014 la questione è stata risolta con un esplicito riferimento nello statuto.

<sup>79</sup> art 19, co. 3, l. 28 dicembre 2005, n. 262.

<sup>80</sup> art 19, co.10, l. 28 dicembre 2005, n. 262.



L'*impasse* pare fosse dovuta all'opposizione degli istituti di credito privatizzati, i quali ebbero a rivendicare diritti legalmente protetti ad una rivalutazione delle loro quote di partecipazione al capitale (che era ancora rimasto a 156 mila euro e non era mai stato "aggiornato"). D'altro canto, la dichiarazione di pubblicizzazione della Banca d'Italia a seguito dello scandalo Fazio, poteva sembrare una mera temporanea dichiarazione di intenti da parte del Governo, in attesa di ulteriori risvolti<sup>81</sup>.

Oltretutto, il mantenimento dell'indipendenza della Banca d'Italia, sancita e tutelata dal Trattato europeo sull'Unione economica e monetaria, avrebbe richiesto la predisposizione di un complesso intervento legislativo a protezione di tale indipendenza (questa, come è stato più volte riconosciuto dalla BCE, non è stata in alcun modo compromessa dall'assetto a partecipazione privata). Per di più, se lo Stato avesse dovuto indennizzare i partecipanti una tale somma sarebbe stata a carico del bilancio pubblico, cioè del contribuente<sup>82</sup>.

Al contrario di quanto previsto, quindi, pochi anni dopo la legge sul risparmio, prendeva piede l'idea che in caso di estromissione, le quote degli azionisti dovessero essere rivalutate e quindi indennizzate dallo Stato. Ma sia l'*an* che il *quantum* dell'operazione era di ardua determinazione<sup>83</sup>.

Ed effettivamente, il capitale dell'Istituto era ancora "fermo" dal 1893 al valore risibile di 156 mila euro (salva la sola ridenominazione in euro dell'originaria cifra di 300 milioni di lire – v. *supra*), nonostante l'enorme crescita di valore che poteva aver conseguito la Banca, grazie ai redditi percepiti attraverso l'attività di banca centrale, come il reddito monetario da signoraggio e i successivi reinvestimenti.

Secondo una accreditata Dottrina, la ragione giuridica della stabilità delle quote fu dovuta al fatto che, a differenza di qualsiasi comune società commerciale, la Banca era ed è "Istituto di diritto pubblico" e possedeva e possiede un assetto

---

<sup>81</sup> Cfr. G. DELLA CANANEA *Una riforma «perversa»: l'autonomia della Banca d'Italia e la legge n. 262 del 2005*, in *Il Diritto dell'Economia*, n. 2, 2007, 205-220.

<sup>82</sup> Conseguenze per la Banca d'Italia della legge 29 gennaio 2014, n. 5 (<https://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2014/conseg29gen2014/index.html>).

<sup>83</sup> Conseguenze per la Banca d'Italia della legge 5/2014 *op. cit.*

organizzativo tale per cui gli azionisti non potevano e non possono modificarne il capitale<sup>84</sup>.

In questo senso, nello statuto del 1936, ai soci era riconosciuto esclusivamente il diritto a un dividendo non superiore al 6% del valore delle quote. Gli utili dunque, se non distribuiti, non potevano essere accantonati in fondi propri e confluivano nelle riserve, vincolate esclusivamente al perseguimento dei fini (pubblici) istituzionali della Banca. Non sussisteva dunque, oltre al diritto annuale al dividendo (se liquidato), alcun ulteriore diritto economico degli azionisti<sup>85</sup>.

Per tale ragione, le riserve per fini statutarie iscritte a bilancio e gestite dalla Banca – non avendo la Banca all'epoca un proprio patrimonio separato – erano di proprietà dello Stato e in dotazione alla Banca per finalità di interesse nazionale di ordine pubblico monetario (difesa del cambio, del valore della lira). Ciò pertanto escludeva che i soci potessero aspirare ad un'ulteriore distribuzione, attingendo alle riserve ufficiali comunque denominate.

In effetti, il complesso dei beni risultante dallo svolgimento dell'attività della Banca d'Italia fu nettamente distinto nello statuto del 1936 dall'entità rigida dei conferimenti (indicata nel capitale). Si ricorda che il capitale, elemento basilare dell'atto costitutivo, va inteso concettualmente come una entità rigida, che designa in termini monetari il valore dei conferimenti inizialmente sottoscritti o versati dai soci e che si pone, quindi, come l'essenziale punto di riferimento della loro partecipazione sociale. Di contro, il patrimonio va inteso come il complesso dei beni e delle attività della società (beni mobili e immobili, denaro ecc.), risultante dal successivo svolgimento dell'attività di impresa<sup>86</sup>.

La stessa corrente dottrinale fa notare che nel 1936, allorquando per effetto della legge bancaria i soci delle banche private furono estromessi, essi furono liquidati sulla base del valore esclusivamente nominale delle azioni (senza alcuna rivalutazione), così come stabilito nell'atto costitutivo del 1893 (cfr. *supra*). Del

---

<sup>84</sup> Così, G. DI GASPARO, *op.cit.*

<sup>85</sup> Art. 54 R.D.L. 11 giugno 1936, n 1067.

<sup>86</sup> Segnatamente, nello statuto originario del 1936 – rimasto in vigore con poche modifiche fino alla sua riformulazione nel 2013 – non c'è traccia alcuna di disposizioni che contemplino un qualsivoglia patrimonio proprio della Banca.

resto, in 120 anni, nessuno aveva ancora mai avvertito l'esigenza di una rivalutazione del capitale della Banca<sup>87</sup>.

A questa linea di pensiero, del resto, si può agilmente opporre che nel ventennio fascista vi fu una forzatura tipica dell'autoritarismo del governo di allora, che non prendeva di certo in considerazione la somma tutela degli interessi privati.

Al di là delle osservazioni critiche e dal "cambio di rotta" rispetto alle intenzioni del legislatore del 2005, nel 2013 è stato infine approvato il nuovo statuto della Banca d'Italia, ove appare per la prima volta il concetto di "patrimonio" della Banca<sup>88</sup>.

Dal 2014 le quote sono state rivalutate al nuovo capitale sociale di 7,5 miliardi di euro disposto per legge – venendo così meno ogni rischio di illecito erariale – e comportando maggiori dividendi ai soci, ma anche un corposo aumento a breve termine e *una tantum* di entrate tributarie per lo Stato, dato dall'aumento del capitale e da gli stessi dividendi<sup>89</sup>.

La riforma del 2014 ha inoltre creato le condizioni perché i partecipanti al capitale non fossero più in pochi, come precedentemente, ma in tanti; non solo banche e compagnie assicurative quindi, ma anche fondi pensione e fondazioni, creando un modello non dissimile da quello delle banche centrali di due tra i maggiori paesi del mondo avanzato, gli Stati Uniti e il Giappone<sup>90</sup>.

Per eliminare qualsiasi dubbio in proposito, il nuovo statuto ha stabilito poi il divieto per il consiglio superiore e l'assemblea dei partecipanti di ingerenza con le funzioni pubbliche attribuite al governatore e alla Banca di Italia dalle leggi italiane e dalle fonti comunitarie<sup>91</sup>.

Infine, l'11 aprile 2016, è entrato in vigore (e permane fin oggi) un ulteriore nuovo statuto della Banca d'Italia. Le principali innovazioni consistono nel recepimento

---

<sup>87</sup> G. DI GASPARRE, *op.cit.*

<sup>88</sup> Cfr. d.P.R. del 30 novembre 2013, n. 133.

<sup>89</sup> V. l. 29 gennaio 2014, n. 5 di conversione del d.P.R. del 30 novembre 2013, n. 133.

<sup>90</sup> Conseguenze per la Banca d'Italia della legge 5/2014 *cit.* Per vero, attualmente le principali banche centrali che conservano una conformazione privatistica con azionisti o quotisti privati di maggioranza sono solo 3 (oltre alla Banca d'Italia, la banca centrale greca, e quella sudafricana); altre 4 (la *Federal Reserve*, la banca centrale giapponese, belga, svizzera e turca) hanno soci privati, ma in minoranza.

<sup>91</sup> Art. 5 d.P.R. del 30 novembre 2013, n. 133.

delle disposizioni in materia di dematerializzazione delle quote di partecipazione al capitale della Banca d'Italia e l'anticipazione dei tempi di approvazione del bilancio e del riparto dell'utile di esercizio, per esigenze di sincronia con l'Eurosistema<sup>92</sup>.

Come già ribadito, gli ultimi statuti cercano di esplicitare sempre più l'autonomia e l'indipendenza della Banca dai poteri politici, seguendo gli impulsi della BCE, ma al contempo legittimando tale indipendenza attraverso una normativa che permetta una gestione più responsabile e trasparente dell'attività di banca centrale<sup>93</sup>.

In questo contesto si muove anche il fronte della razionalizzazione e della semplificazione dell'organizzazione interna della Banca nell'ultimo decennio. Contesto che la vede sempre più coinvolta in quel processo di convergenza legale e organizzativa in cui sono state implicate anche le altre banche centrali del SEBC. Ciò ha comportato una razionalizzazione degli assetti organizzativi, centrali e periferici, basata su una progressiva riduzione dei costi e del personale e su un progressivo ridisegno delle sue principali aree funzionali (cominciando da quelle della politica monetaria e della vigilanza)<sup>94</sup> all'insegna di maggiore efficienza delle proprie attività, ma al contempo alla ricerca di nuove sfide e compiti da svolgere per la collettività (come nel caso del supporto all'Arbitro Bancario Finanziario – ABF – o all'Unità di Informazione Finanziaria – UIF – di cui si dirà *infra*<sup>95</sup>.

---

<sup>92</sup> Statuto approvato con d.P.R. 15 febbraio 2016.

<sup>93</sup> Così, ad esempio, se da una parte il nuovo statuto tratta dell'autonomia e l'indipendenza che si manifesta nella gestione delle proprie finanze, lo stesso afferma che i componenti della Banca non possono sollecitare o accettare istruzioni da altri soggetti pubblici e privati (art. 1, co. 2 dello Statuto approvato con d.P.R. 15 febbraio 2016).

<sup>94</sup> Il personale è ad esempio passato da più di 10 mila unità a poco meno di 7 mila negli ultimi 15 anni e le filiali sono state più che dimezzate (cfr. *Relazione sulla gestione e sulle attività della Banca d'Italia sul 2015*, 25, 26).

<sup>95</sup> Vedi più dettagliatamente *infra*.

## 2. LE FUNZIONI DELLA BANCA D'ITALIA

SOMMARIO: 2.1. Premessa – 2.2. Politica monetaria e funzioni collegate – 2.2.1. Politica monetaria – 2.2.2. Cambi e riserve ufficiali – 2.2.3 Operazioni per conto del MEF – 2.2.4 Portafoglio di investimento – 2.3. Sistema dei pagamenti – 2.4. Supervisione sui mercati – 2.5. Tesoreria – 2.6. Produzione ed emissione di banconote – 2.7 Ricerca economica e relazioni internazionali – 2.8. Vigilanza e gestione delle crisi – 2.9. Funzioni di supporto – 2.10. Altre funzioni

### 2.1. Premessa

Negli ultimi anni è sempre più difficile descrivere la Banca d'Italia come ente unitario, date le numerose funzioni che svolge e che ha acquisito nel corso della sua storia, funzioni che spesso sono molto differenti tra loro e che seguono norme e prassi totalmente diverse.

E' dunque indispensabile proseguire ad una disamina delle funzioni della Banca, per poter meglio capirne la natura giuridica e la struttura organizzativa, dato che quest'ultime non fanno altro che riflettere le attività stesse svolte dall'Istituto.

Per avere idea delle varie attività svolte (e senza pretesa di esaustività), si tenterà di raggruppare arbitrariamente le funzioni della Banca in alcune macro categorie (politica monetaria, sistema dei pagamenti, supervisione sui mercati, studio e ricerca, tesoreria dello Stato, produzione delle banconote, vigilanza e gestione delle crisi, funzioni di supporto, altre attività).

Dette funzioni non sono un *numerus clausus* e sono in continuo mutamento per cause sia esogene (ad es. sviluppo della normativa europea) che endogene (come razionalizzazione e ricerca di maggior efficienza)<sup>96</sup>.

---

<sup>96</sup> Per una disamina aggiornata delle funzioni svolte attualmente dalla Banca cfr. il link <https://www.bancaditalia.it/chi-siamo/funzioni-governance/ruolo-bi/index.html>. Le principali fonti normative che riguardano funzioni dell'Istituto sono: il D.lgs. 1 settembre 1993, n. 385 (TUB); il D.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58 (TUF); il D.lgs. 10 marzo 1998, n. 43, che adegua l'ordinamento nazionale alle disposizioni del Trattato CE in materia di politica monetaria e Sistema europeo delle banche centrali; la l. 28 dicembre 2005, n. 262; il D.lgs. 29 dicembre 2006, n. 303, recante norme di coordinamento del TUB e del TUF con la l. 28 dicembre 2005, n. 262; la l. 29 gennaio 2014, n. 5 di conversione del DL. 30 novembre 2013, n. 133; il nuovo Statuto approvato con d.P.R. 15

## 2.2. Politica monetaria e funzioni collegate

### 2.2.1 Politica monetaria

L'Unione Europea si pone diversi obiettivi, fra i quali lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale<sup>97</sup>.

Pertanto, la stabilità dei prezzi non è solo l'obiettivo primario della politica monetaria della BCE, ma anche un obiettivo dell'intera Unione europea e di tutte le banche centrali europee.

Il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e il Trattato sull'Unione europea stabiliscono una chiara gerarchia di obiettivi per l'Eurosistema, rimarcando come la stabilità dei prezzi sia il contributo più importante che la politica monetaria può dare al conseguimento di un contesto economico favorevole e di un elevato livello di occupazione<sup>98</sup>.

In particolare, la stabilità dei prezzi è definita come un aumento sui dodici mesi dell'indice armonizzato dei prezzi al consumo per l'area dell'Euro inferiore al 2 per cento, ma su livelli prossimi a tale valore. Tale obiettivo è perseguito su un orizzonte di medio periodo mediante la manovra dei tassi d'interesse a brevissimo termine sul mercato monetario e altri diversi strumenti, tra cui le decisioni sui tassi ufficiali e la regolazione della quantità di riserve sul mercato interbancario, effettuata attraverso le operazioni di mercato aperto<sup>99</sup>.

---

febbraio 2016; infine un riferimento indiretto alle funzioni della Banca d'Italia si può rinvenire nell'art. 47, primo comma, della Costituzione, che sancisce la tutela del risparmio.

<sup>97</sup> Art. 3 TUE.

<sup>98</sup> L'art. 127, § 1, del Trattato sul funzionamento dell'unione europea (da ultimo modificato dall'articolo 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, TFUE) sancisce che "*l'obiettivo principale del Sistema europeo di banche centrali [...] è il mantenimento della stabilità dei prezzi*". Inoltre, "*fatto salvo l'obiettivo della stabilità dei prezzi, il SEBC sostiene le politiche economiche generali dell'Unione al fine di contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione definiti nell'articolo 3 del Trattato sull'Unione europea*".

<sup>99</sup> Tra le numerose normative europee di riferimento, cfr. Indirizzo (UE) 2015/510 della BCE, del 19 dicembre 2014, sull'attuazione del quadro di riferimento della politica monetaria dell'Eurosistema (BCE/2014/60) e successive modifiche; Indirizzo (UE) 2016/65 della BCE, del

Importanti elementi dello schema operativo adottato dall'Eurosistema sono anche le operazioni attivabili su iniziativa delle controparti e il regime della riserva obbligatoria, con il quale si impone alle istituzioni creditizie di mantenere un deposito sui conti aperti presso la banca centrale.

Attraverso un complesso processo noto come “meccanismo di trasmissione della politica monetaria”, queste decisioni si dovrebbero ripercuotere, in vario grado, sui rendimenti degli altri mercati (ad esempio i tassi sui depositi e sui prestiti praticati dalle banche alle imprese o alla clientela privata) e a sua volta sulle decisioni di risparmio, di spesa e di investimento delle famiglie e delle imprese, fino a riflettersi sull'economia in generale e sul livello dei prezzi in particolare<sup>100</sup>.

In tale ambito, la Banca d'Italia concorre alle decisioni di politica monetaria dell'Eurosistema attraverso la partecipazione del governatore al consiglio direttivo della BCE. Le analisi economiche elaborate dallo staff della Banca costituiscono un importante contributo alla discussione e al processo decisionale che avviene in quella sede e nelle sedi tecniche dei comitati e dei gruppi di lavoro dell'Eurosistema.

L'attuazione della politica monetaria si fonda infatti sul principio di sussidiarietà, in base al quale le decisioni assunte dalla BCE nell'Eurosistema sono normalmente condotte dalle banche centrali nazionali nei rispettivi paesi<sup>101</sup>.

Come si vedrà (v. *infra*), le operazioni di politica monetaria con le controparti bancarie sono di norma di competenza del governatore e si espletano per mezzo di atti negoziali o contratti di diritto civile.

---

18 novembre 2015, sugli scarti di garanzia applicati nell'attuazione del quadro di riferimento della politica monetaria dell'Eurosistema (BCE/2015/35); Indirizzo della BCE, del 20 febbraio 2014, sulla gestione di attività e passività nazionali da parte delle banche centrali nazionali (BCE/2014/9); Decisione della BCE, del 5 giugno 2014, sulla remunerazione di depositi, saldi e riserve in eccesso (BCE/2014/23); Decisione della BCE, del 29 luglio 2014, relativa a misure sulle operazioni mirate di rifinanziamento a più lungo termine (BCE/2014/34) e successive modifiche.

<sup>100</sup> A. FINOCCHIARO - A. M. CONTESSA, *La Banca d'Italia: organizzazione e funzioni*, 2003.

<sup>101</sup> Cfr. il sito istituzionale della Banca d'Italia al link *cit.* e della BCE al link <https://www.ecb.europa.eu/ecb/tasks/html/index.it.html>

### 2.2.2. Cambi e riserve ufficiali

Tra i compiti e le funzioni affidati alla Banca d'Italia nel quadro istituzionale europeo sono compresi anche gli interventi sul mercato dei cambi e la gestione delle riserve valutarie<sup>102</sup>.

Coerentemente con le norme che disciplinano l'Eurosistema, la Banca d'Italia può essere chiamata a effettuare, insieme con le altre banche centrali nazionali e con la BCE, interventi sul mercato<sup>103</sup>.

In tale ambito, la Banca prende contatti quotidianamente con le principali banche centrali al fine di stabilire i cambi indicativi di riferimento dell'euro nei confronti di 35 valute; sulla base di tali quotazioni, la BCE calcola il tasso di cambio effettivo dell'Euro.

Per di più, l'ordinamento assegna la proprietà delle riserve ufficiali del Paese alla Banca d'Italia; esse costituiscono parte integrante delle riserve dell'Eurosistema, congiuntamente alle riserve di proprietà della BCE<sup>104</sup>.

Le riserve ufficiali nazionali rivestono una fondamentale importanza sia per la Banca sia per l'Eurosistema. In primo luogo, la BCE può richiedere alle singole banche centrali conferimenti di riserve al ricorrere di particolari esigenze. In secondo luogo, le riserve nazionali consentono di effettuare il servizio del debito in valuta della Repubblica evitando possibili effetti distorsivi sui mercati, nonché di adempiere a impegni nei confronti di organismi internazionali, come il Fondo monetario internazionale (FMI). Infine, il loro livello complessivo e la loro corretta gestione contribuiscono alla salvaguardia della credibilità dell'Eurosistema e dei singoli Paesi membri dell'Unione.

---

<sup>102</sup> A. FINOCCHIARO - A. M. CONTESSA, *op. cit.*

<sup>103</sup> In base all'art. 127, § 2, del TFUE, i compiti fondamentali da assolvere tramite l'Eurosistema sono: definire e attuare la politica monetaria per l'area dell'euro; svolgere le operazioni sui cambi; detenere e gestire le riserve ufficiali dei paesi dell'area dell'euro (gestione di portafoglio); promuovere il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento.

<sup>104</sup> Per il quadro normativo europeo di riferimento, oltre al TUE e al TFUE, cfr. Raccomandazione della BCE per un regolamento (CE) del Consiglio sull'applicazione di riserve obbligatorie da parte della BCE (BCE/1998/8); Regolamento (CE) n.1745/2003 della BCE del 12 settembre 2003 sull'applicazione di riserve obbligatorie minime (BCE/2003/9).



La Banca gestisce le riserve investendole direttamente sui mercati internazionali; amministrando inoltre, al pari delle altre banche centrali e sulla base di criteri e obiettivi stabiliti dal consiglio direttivo della BCE, una quota delle riserve conferite alla BCE sin dall'avvio dell'Unione monetaria<sup>105</sup>.

### *2.2.3. Operazioni per conto del Ministero dell'Economia e delle Finanze*

La Banca d'Italia svolge alcune attività per conto del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) tra cui il collocamento e il servizio finanziario dei titoli pubblici sul mercato nazionale e il servizio degli incassi e pagamenti relativi ai titoli emessi sui mercati internazionali<sup>106</sup>.

Essa ha la responsabilità dell'organizzazione e della conduzione per conto del MEF delle attività concernenti il collocamento e il riacquisto dei titoli, nonché il servizio finanziario del debito. Collabora con il Ministero nella definizione della politica di emissione, con la formulazione di ipotesi di copertura del fabbisogno mediante collocamento di titoli.

Tra le elaborazioni finanziarie della Banca connesse con queste operazioni vi è il calcolo giornaliero e la diffusione periodica del parametro "rendistato", che rappresenta il rendimento medio ponderato di un paniere di BTP aventi vita residua superiore all'anno.

L'Istituto effettua in più, ai fini della legge sull'usura e con riferimento alle categorie di operazioni di credito individuate annualmente dal Ministero, la rilevazione statistica necessaria al calcolo dei tassi di interesse effettivi globali medi<sup>107</sup>.

---

<sup>105</sup> Cfr. il sito istituzionale della BCE al link *cit*.

<sup>106</sup> Cfr. il sito istituzionale della Banca d'Italia al link *cit*.

<sup>107</sup> Dal 14 maggio 2011 il limite oltre il quale gli interessi sono ritenuti usurari è calcolato aumentando il Tasso Effettivo Globale Medio (TEGM) di un quarto, cui si aggiunge un margine di ulteriori quattro punti percentuali. La differenza tra il limite e il tasso medio non può essere superiore a otto punti percentuali (vedi Comunicato del Dipartimento del Tesoro del 18 maggio 2011).

#### 2.2.4. Portafoglio di investimento

Tra le attività di matrice più “privatistico-finanziarie” che svolge la Banca d’Italia, riscontriamo la gestione del portafoglio finanziario per la copertura dei costi e alla salvaguardia della sua solidità patrimoniale.

Oltre che detenere e gestire le riserve ufficiali del Paese, la Banca amministra infatti un portafoglio di altri investimenti con l’obiettivo di contribuire alla copertura dei costi aziendali e di preservare la solidità e la credibilità patrimoniale a fronte dei rischi ai quali essa è esposta nello svolgimento delle proprie attività istituzionali<sup>108</sup>.

Con cadenza giornaliera, inoltre, la Banca d’Italia effettua investimenti temporanei di liquidità (depositi *overnight*) per conto di banche centrali non appartenenti all’area dell’euro e di organismi sovranazionali, nel quadro del progetto *Eurosystem Reserve Management Services* sulla gestione delle loro riserve in euro<sup>109</sup>.

#### 2.3. Sistema dei pagamenti

Il sistema dei pagamenti può essere definito come l’insieme degli strumenti, delle procedure, delle infrastrutture, delle norme e dei soggetti (intermediari e non) che concorrono a realizzare il trasferimento della moneta da un operatore all’altro.

L’intervento delle banche centrali mira a preservare la fiducia del pubblico nella moneta quale mezzo di pagamento, promuovendo condizioni di efficienza, stabilità e sicurezza. Il buon funzionamento del sistema dei pagamenti, agevolando il trasferimento della moneta fra gli operatori e favorendo lo sviluppo

---

<sup>108</sup> Resta inteso che gli investimenti effettuati, a qualsiasi titolo, dalla Banca sono soggetti al divieto di finanziamento monetario di cui agli artt. 101 e 102 del TUE; sono pertanto proibiti gli acquisti (sul mercato primario) di titoli emessi da Stati membri o istituzioni dell’area dell’euro, mentre quelli sul secondario sono soggetti a soglie di monitoraggio.

<sup>109</sup> Cfr. Indirizzo della BCE del 7 aprile 2006 sull’erogazione da parte dell’Eurosistema di servizi di gestione delle riserve in euro a banche centrali non appartenenti all’area dell’Euro, a paesi non appartenenti all’area dell’Euro e a organizzazioni internazionali (BCE/2006/4).

delle transazioni, rappresenta una condizione essenziale per la stabilità e l'efficienza dei mercati finanziari e per la crescita dell'economia reale<sup>110</sup>.

La Banca d'Italia ricopre questo ruolo, principalmente per mezzo del dipartimento mercati e sistemi di pagamento, attraverso tre *modus operandi*: un ruolo operativo, con l'offerta diretta dei servizi di pagamento, in veste dunque di privato concorrente; e uno di sorveglianza, sia attraverso la regolamentazione del sistema, che la sua vigilanza<sup>111</sup>. Infine ha un ruolo cd. "catalizzatore", unitamente alle altre banche centrali, per promuovere il regolare funzionamento del sistema.

L'azione sul piano nazionale si inserisce in un contesto europeo caratterizzato in misura sempre maggiore da forti sollecitazioni per la creazione di procedure comuni per l'area dell'euro e per l'armonizzazione del quadro normativo.

In tale ambito, alla Banca d'Italia è attribuita, insieme con le banche centrali di Francia e Germania, la responsabilità di realizzare e gestire la piattaforma unica del nuovo sistema dei pagamenti pan-europeo per il regolamento in tempo reale delle singole transazioni di importo elevato, *TARGET2* (sono tali i pagamenti "all'ingrosso" ovvero gli scambi di elevato ammontare che avvengono principalmente tra intermediari).

Inoltre, l'Istituto, insieme con le banche centrali di Francia, Germania e Spagna, ha sviluppato una piattaforma unica pan-europea anche per i servizi di

---

<sup>110</sup> Cfr. C. GIANNINI, *op. cit.*, 395 ss; C. TRESOLDI, *L'economia dei sistemi di pagamento*, 2009, 26 ss.

<sup>111</sup> La sorveglianza sul sistema dei pagamenti è una funzione che alcune banche centrali svolgono da tempo, ma il suo riconoscimento normativo è recente. In Europa, tra i compiti fondamentali del SEBC figura – ai sensi dell'art. 105, §. 2, del TUE e dell'art. 3 dello Statuto della BCE – quello di "promuovere il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento". Nello specifico, il consiglio direttivo della BCE ha il compito di definire la politica di sorveglianza; nell'osservanza di tali orientamenti, alle singole banche centrali è riservato il controllo dei sistemi nazionali, con ambiti di autonomia più incisivi nelle aree di prevalente interesse nazionale. In tale ambito, nell'ordinamento italiano, l'art. 146 del TUB riconosce alla Banca d'Italia un ruolo esclusivo di promozione del regolare funzionamento del sistema dei pagamenti nonché il potere di emanare disposizioni per assicurare sistemi di compensazione e di pagamento efficienti e affidabili. In attuazione di tale ultima previsione, la Banca d'Italia emana disposizioni volte a dare trasparenza all'azione di sorveglianza, chiarendo obiettivi, ambito di applicazione e strumenti di esercizio della funzione; fornisce, nell'ambito dell'Eurosistema, contributi di analisi e di proposte in materia di sorveglianza, partecipando ai lavori dei comitati che discutono delle politiche riguardanti il sistema dei pagamenti.

regolamento delle transazioni in titoli (progetto *TARGET2-Securities*), avviata nel 2015.

Nel comparto dei pagamenti al dettaglio (i pagamenti che tutti conosciamo: bonifici, carte di credito ecc.. i quali avvengono tra la clientela *retail*), partecipa e sostiene la realizzazione di un'area unica dei pagamenti in euro (Single Euro Payments Area – SEPA)<sup>112</sup>.

Più in generale, l'azione della Banca d'Italia nel sistema dei pagamenti, dove sono elevati i rischi di natura sistemica e i costi delle inefficienze di mercato, ha contribuito – insieme a fattori quali l'innovazione tecnologica e finanziaria e la crescente integrazione internazionale del Paese – ad allineare il sistema dei pagamenti nazionale agli *standard* delle principali economie industrializzate. Tale ruolo è di fondamentale importanza poiché sistemi di pagamento efficienti e affidabili favoriscono l'efficacia della politica monetaria, la stabilità del sistema finanziario e assicurano il mantenimento della fiducia del pubblico nella moneta, nei meccanismi per il suo trasferimento e nell'utilizzo degli strumenti di pagamento<sup>113</sup>.

#### 2.4. *Supervisione sui mercati*

Nell'ambito delle proprie competenze, attraverso principalmente il dipartimento mercati e sistemi di pagamento, la Banca d'Italia svolge pure compiti di supervisione sui mercati finanziari, con l'obiettivo di assicurare la stabilità dei sistemi, la trasparenza e la qualità dei servizi, salvaguardandone l'affidabilità e l'efficienza.

Di fatto questa funzione è fondamentale per la Banca e l'Eurosistema, poiché il buon funzionamento delle infrastrutture dei mercati finanziari si riflette sull'efficacia della trasmissione degli impulsi di politica monetaria e sulla stabilità finanziaria (v. *supra*).

---

<sup>112</sup> Cfr. il sito istituzionale della Banca d'Italia al link *cit.* e della Banca centrale europea al link <https://www.ecb.europa.eu/ecb/tasks/paym/html/index.it.html>.

<sup>113</sup> C. TRESOLDI, *op. cit.*, 318 ss.

Tale compito è condiviso con la Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob). Per il perseguimento degli obiettivi di cui sopra, la Banca d'Italia è competente per quanto riguarda il contenimento del rischio, la stabilità patrimoniale e la sana e prudente gestione degli intermediari, mentre la Consob è competente per quanto riguarda la trasparenza e la correttezza dei comportamenti<sup>114</sup>.

Nell'azione di supervisione, la Banca persegue obiettivi di ordinato e regolare svolgimento delle transazioni, efficienza, affidabilità dei sistemi, contenimento del rischio sistemico.

### 2.5. Tesoreria

Tra le funzioni che più caratterizzano la Banca d'Italia vi è sicuramente quella esclusiva di tesoriere dello Stato. Il servizio di Tesoreria per conto dello Stato è affidato alla Banca d'Italia sin dal 1 febbraio 1895<sup>115</sup> da una apposita convenzione, nonché del regolamento per il servizio di Tesoreria<sup>116</sup>.

In quanto "cassiere" del Paese, l'Istituto gestisce – come una normale banca commerciale fa per i propri clienti – le operazioni di incasso e pagamento disposte dalle pubbliche amministrazioni statali<sup>117</sup>.

---

<sup>114</sup> Art. 5, co. 2 e co. 3 del TUF. In tale quadro la Banca d'Italia ha competenze per la vigilanza sui mercati rilevanti per la politica monetaria (mercati all'ingrosso dei titoli di Stato e dei titoli obbligazionari, mercati dei derivati su titoli pubblici, su tassi di interesse e su valute) e sulle funzioni e sui servizi necessari per completare e portare a buon fine le transazioni originate su tutti i mercati: compensazione, garanzia, liquidazione e gestione accentrata di strumenti finanziari (le cosiddette infrastrutture di *post-trading*).

<sup>115</sup> Ai sensi della Convenzione del 30 ottobre 1894, approvata con R.D. 10 dicembre 1894 n. 533, convertito in l. 8 agosto 1895, n. 486 e delle successive proroghe. Con legge 28 marzo 1991, n.104, la gestione del servizio – già affidata alla Banca d'Italia sino al 31 dicembre 1990 – è stata prorogata al 31 dicembre 2010, prevedendosi inoltre che l'affidamento del servizio si intende tacitamente rinnovato di venti anni in venti anni, salva disdetta di una delle parti da notificarsi all'altra parte almeno cinque anni prima della scadenza. La stessa legge ha autorizzato il Ministero del tesoro a stipulare apposite convenzioni con la Banca d'Italia per regolare i rapporti nascenti dalla gestione del servizio di Tesoreria. La convenzione ha natura di accordo tra amministrazioni, per un approfondimento cfr. *infra*.

<sup>116</sup> Approvato con R.D. 15 gennaio 1895, n. 16.

<sup>117</sup> In particolare, la Banca d'Italia esegue le disposizioni di pagamento emesse dalle amministrazioni dello Stato; riscuote le somme dovute a qualsiasi titolo allo Stato, sia direttamente

Recentemente la Banca ha contribuito a sviluppare la “tesoreria telematica”, incentrata sul Sistema informatizzato dei pagamenti della pubblica amministrazione (SIPA), che permette l’integrazione dei circuiti della tesoreria statale e dei regolamenti interbancari e consente di ottimizzare il controllo sui flussi finanziari e informativi relativi ai pagamenti pubblici, attraverso la dematerializzazione dei documenti contabili previsti dalla contabilità di Stato e l’utilizzo dei circuiti bancario e postale per l’esecuzione dei pagamenti.

La Banca gestisce poi il Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (SIOPE) che mira a rendere disponibili per il Ministero dell’Economia e delle finanze informazioni analitiche e omogenee sugli incassi e i pagamenti delle amministrazioni pubbliche. L’archivio può essere utilizzato per rilevare il fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche e migliorare la gestione dei conti, in modo da verificare costantemente il rispetto delle regole di bilancio stabilite in ambito europeo<sup>118</sup>.

Con riferimento al quadro comunitario, dopo l’ingresso della Banca d’Italia nel SEBC, essa rimane comunque legittimata allo svolgimento di tale servizi di tesoreria (cd. *fiscal agent*) per istituzioni, organi o organismi dell’Unione, amministrazioni statali, enti regionali, locali o altri enti pubblici, altri organismi del settore pubblico o imprese pubbliche degli Stati membri<sup>119</sup>.

La finalità è quella di consentire alle singole banche centrali, in seguito al trasferimento della funzione di politica monetaria all’Eurosistema, di continuare a svolgere il servizio di agente finanziario tradizionalmente fornito dalle banche

---

sia indirettamente attraverso le banche, le Poste e i concessionari della riscossione; riceve e custodisce depositi in buoni postali e contante. Nell’attività di tesoreria rientrano anche i regolamenti dei pagamenti del debito pubblico e la rendicontazione nei confronti delle amministrazioni e della Corte dei Conti. Altre fonti normative di riferimento sono, *ex multis*: la l. 29 ottobre 1984, n. 720 per l’istituzione del sistema di tesoreria unica per enti ed organismi pubblici; il Regolamento per l’amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato (R.D. del 23 maggio 1924, n. 827 e successive modificazioni); le Istruzioni sul Servizio di Tesoreria dello Stato (da ultimo emanate con Decreto del Ministro dell’Economia e delle Finanze del 29 maggio 2007).

<sup>118</sup> Maggiori informazioni al sito <https://www.siope.it/Siope2Web/>

<sup>119</sup> Art. 21, co. 2, statuto SEBC.

centrali ai governi e ad altri enti pubblici, senza violare automaticamente il divieto di finanziamento monetario<sup>120</sup>.

Calandosi nella realtà organizzativa della Banca, le strutture interne che si occupano di tali attività sono in particolar modo le unità di gestione dei servizi di pagamento incardinate nelle filiali dell'Istituto e il servizio tesoreria dello Stato (dipartimento mercati e sistemi di pagamento) nell'amministrazione centrale.

## *2.6. Produzione ed emissione di banconote*

La Banca d'Italia, in quanto fondata per legge come Istituto di emissione per il Regno e successivamente per la Repubblica Italiana, ha sempre provveduto a produrre ed emettere le banconote in lire (prima in concorrenza con altri Istituti, poi in regime di monopolio)<sup>121</sup>. Dal 1 gennaio 2002, in seguito all'entrata dell'Italia nella moneta unita, la Banca emette esclusivamente le banconote in euro, in base ai principi e alle regole fissati nell'Eurosistema e dalla BCE.

Naturalmente, in cambio del servizio prestato allo Stato, la Banca d'Italia, come tutte le banche centrali, percepisce un reddito detto di "signoraggio". Per l'Eurosistema, questo reddito è incluso nella definizione di "reddito monetario", che è il reddito ottenuto dalle banche centrali nazionali nell'esercizio delle funzioni di politica monetaria del SEBC<sup>122</sup>.

I redditi di signoraggio appartengono alle banche centrali e non agli Stati. In Italia lo stesso principio è confermato dalla giurisprudenza dominante<sup>123</sup>. Ma è anche vero che gran parte delle banche centrali sono pubbliche, direttamente o indirettamente partecipate dal Tesoro o comunque dallo Stato, perciò tale reddito viene poi, in massima parte e al netto dei costi, riversato dalle banche centrali agli Stati stessi.

---

<sup>120</sup> P. FERRO, *Banca d'Italia e Tesoreria dello Stato: vicende storiche, riforme e prospettive, in tematiche istituzionali, Banca d'Italia*, 2016, 19,20.

<sup>121</sup> V. *supra* capitolo storico.

<sup>122</sup> Art. 32, co. 1, statuto SEBC.

<sup>123</sup> Cass., ss. uu., 21 luglio 2006, n. 16751.

Entrando nel dettaglio delle attività svolte, la Banca produce il quantitativo di banconote in Euro assegnatole, immette le banconote nel circuito degli scambi e provvede al ritiro e alla sostituzione dei biglietti deteriorati, partecipa all'attività di studio e sperimentazione di nuove caratteristiche di sicurezza dei biglietti, contribuisce infine alla definizione di indirizzi comuni per quanto riguarda la qualità della circolazione e l'azione di contrasto della contraffazione, oltre ad avere il controllo di tutta la circolazione monetaria presente nel Paese<sup>124</sup>.

E' forse questa la funzione più "industriale" e unica che svolge la Banca tra quelle attribuitele. Ciò si riverbera sia nella gestione di questo settore, che deve seguire stringenti criteri di economicità, sia nell'organizzazione interna, allorché il servizio banconote, all'interno del dipartimento circolazione monetaria, si deve dotare di una struttura simile ad una vera e propria fabbrica.

La questione della produzione delle banconote è al centro di un vivace dibattito anche nell'Eurosistema, poiché è in corso una razionalizzazione del processo, dato che non tutte le banche centrali sono dotate di una propria stamperia e alcune hanno esternalizzato la produzione e attingono *in toto* o in parte le banconote da stamperie private. Ciò comporta un minor costo di produzione, ma anche maggiori problemi di sicurezza e meno attenzione alla qualità. Fattori da tenere in considerazione, unitamente alle nuove strategie in atto nell'Eurosistema: dall'uscita di scena della banconota da 500 euro, al possibile futuro ingresso di banconote di taglio di 1 o 2 Euro<sup>125</sup>.

## *2.7. Ricerca economica e relazioni internazionali*

Alla base dell'efficace svolgimento delle proprie funzioni, la Banca d'Italia pone una intensa attività di analisi e ricerca in campo economico e finanziario e in campo giuridico. Esercita compiti di consulenza nei confronti del Parlamento e del Governo in materia di politica economica e finanziaria e prende parte al

---

<sup>124</sup> La Banca stampa le banconote in Euro sulla base di un programma che prevede l'assegnazione ad ogni stamperia.

<sup>125</sup> Cfr. *ESCB Social Dialogue*, Frankfurt, 15-16 novembre 2016 [*Draft Closing Statement*].



dibattito scientifico generale. Nell'ambito dei rapporti con l'estero partecipa all'attività dei principali organismi monetari e finanziari internazionali.

Le attività di analisi e ricerca che vengono svolte, in particolare in campo economico e statistico, contribuiscono al disegno della politica monetaria nell'area dell'euro, all'adempimento delle altre funzioni istituzionali, nonché alla formulazione e alla valutazione di proposte nei diversi ambiti della politica economica<sup>126</sup>.

Nell'organizzazione interna della Banca, la ricerca viene svolta a livello trasversale, ma per le materie prettamente economiche e statistiche viene condotta prevalentemente nel dipartimento economia e statistica, che raccoglie l'eredità dello storico ufficio studi, fondato nel 1914; il quale, secondo alcuni, fu introdotto per sottrarre all'esecutivo il monopolio dei dati e delle informazioni economiche, per rafforzare, conseguentemente, la libertà di azione dell'Istituto<sup>127</sup>.

L'analisi dei fenomeni economici e finanziari nei mercati locali viene anche curata attraverso strutture per la ricerca economica territoriale, presenti nella rete territoriale.

Nel quadro della cooperazione internazionale la banca è inoltre impegnata sui diversi temi di ordine monetario e finanziario a livello europeo, con le altre banche centrali, nei principali gruppi e organismi multilaterali.

## *2.8. Vigilanza e gestione delle crisi*

Attraverso il dipartimento di vigilanza bancaria e finanziaria, nonché le divisioni di vigilanza in alcune filiali presenti nel territorio, la Banca d'Italia svolge le funzioni dirette al mantenimento della stabilità finanziaria, in base ai poteri e alle responsabilità di controllo sui singoli intermediari, che le derivano dall'ordinamento nazionale ed europeo, avendo riguardo alla sana e prudente

---

<sup>126</sup> Più direttamente connesse con gli indirizzi della politica monetaria sono le iniziative volte alla messa a punto di una serie di strumenti metodologici per l'analisi congiunturale e per la formulazione di previsioni dei principali aggregati macroeconomici e finanziari. Cfr. il sito istituzionale della Banca d'Italia al link *cit.*

<sup>127</sup> Cava, *op. cit.*, 222.

gestione dei soggetti vigilati, alla stabilità complessiva, all'efficienza e alla competitività del sistema finanziario, all'osservanza della normativa in materia creditizia e finanziaria<sup>128</sup>.

Come visto nel capitolo storico, dopo l'istituzione del Meccanismo di Vigilanza Unico, la BCE ha assunto di recente nuovi compiti in materia di vigilanza bancaria, erodendo le competenze della Banca d'Italia<sup>129</sup>.

Infatti, da quella data spetta alla BCE la vigilanza diretta dedicata alla supervisione delle banche più importanti a livello europeo (cd. *significant*) e la supervisione indiretta sulla vigilanza condotta dalle singole banche centrali sugli enti meno significativi (cd. *less significant*), oltre che a una serie di attività "trasversali" nei confronti di tutti gli enti creditizi (*significant* e *less significant*), con particolare riferimento a: analisi dei rischi, politiche di vigilanza, pianificazione e coordinamento, ispezioni *on-sight*, modelli interni, analisi delle irregolarità e sanzioni, autorizzazioni, gestione delle crisi, assicurazione della qualità della vigilanza e metodologia e *standard* di vigilanza<sup>130</sup>.

Cosicché, dal 2014 alla Banca d'Italia permane solamente la supervisione diretta sugli intermediari *less significant* oltre alle altre funzioni che le derivano dal fatto di far parte del MVU<sup>131</sup>.

In tale ambito ristretto, a livello di *governance*, i poteri e le responsabilità ultime dell'azione di vigilanza spettano al direttorio, in modo che tale attribuzione sia organizzativamente separata rispetto ai poteri del governatore in materia di politica monetaria.

Su scala eurosistemica, allo stesso modo, nella BCE vi è una separazione strutturale tra la politica monetaria condotta dalla BCE (principalmente attraverso l'*executive board* e il *governing council*), in quanto apice dell'Eurosistema e del

---

<sup>128</sup> Cfr., tra i tanti, A. FINOCCHIARO - A. M. CONTESSA, *op. cit.* e il sito istituzionale della Banca d'Italia al link *cit.*

<sup>129</sup> V. *supra*

<sup>130</sup> Cfr. art. 127, § 6, del TFUE e Reg.(UE) del 15 ottobre 2013 n. 1024/2013.

<sup>131</sup> Per approfondire cfr. *Indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano nella prospettiva della vigilanza europea*, Audizione del Governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco al Senato della Repubblica, Roma, 22 aprile 2015; *Il rapporto tra BCE e autorità nazionali nell'esercizio della vigilanza*, intervento di Carmelo Barbagallo al Convegno *Unione bancaria: istituti, poteri e impatti economici*, Roma, 26 febbraio 2014.

SEBC, e la vigilanza bancaria imputabile alla BCE in quanto apice del MVU e diretta dal *supervisory board*. Tutto questo onde evitare la possibilità di conflitti di interesse causati dal doppio ruolo della BCE di responsabile da un lato della politica monetaria e dall'altro dei compiti di vigilanza bancaria (v. *infra*).

Gli intermediari bancari e finanziari sono imprese e, al pari delle altre, possono entrare in crisi, soprattutto se gestite in modo non prudente.

A differenza di altre imprese, tuttavia, il fallimento di un intermediario bancario può creare un “effetto domino” o la cd. “corsa agli sportelli” e causare difficoltà anche a soggetti sani, minacciare la stabilità complessiva del sistema e ripercuotersi negativamente sull'economia. Per questa ragione le azioni correttive e di salvaguardia sono affidate ai poteri pubblici attribuiti alle Autorità di vigilanza (prima) e di risoluzione (dopo la crisi dell'intermediario).

A livello comunitario, il ruolo e le modalità di intervento dell'Autorità di risoluzione sono stati oggetto di modifiche normative volte a introdurre, per le banche e per alcune società di intermediazione mobiliare (SIM), una nuova procedura armonizzata – la risoluzione – comune agli Stati membri dell'area dell'Euro, in modo da superare i problemi determinati dalla frammentazione delle procedure nazionali.

Dal 1 gennaio 2016 è stato da ultimo introdotto il Meccanismo di risoluzione unico delle banche e delle società di intermediazione mobiliare che prestano servizi che comportano l'assunzione di rischi in proprio (SRM): ossia un sistema complementare al Meccanismo di vigilanza unico (MVU), con l'obiettivo di preservare la stabilità finanziaria dell'area dell'Euro mediante una gestione centralizzata delle procedure di risoluzione<sup>132</sup>.

Il sistema è formato da Autorità nazionali di risoluzione (*National Resolution Authority*, NRA) e dal Comitato di risoluzione unico (*Single Resolution Board*, SRB): attraverso un'attribuzione di competenze parallela a quella del MVU, il Comitato è competente per la risoluzione di intermediari cd. *significant*, mentre le

---

<sup>132</sup> Cfr. Reg. (UE) del 15 luglio 2014 n. 806/2014, pienamente operativo da gennaio 2016.

NRA per le banche meno significative. La Banca d'Italia riveste il ruolo di Autorità di risoluzione per il nostro Paese.

Le Autorità possono intervenire, con modalità commisurate alla gravità della crisi, per contenere gli oneri a carico dei soggetti coinvolti nel dissesto, preservare la continuità dei servizi bancari e finanziari essenziali, evitare il contagio e tutelare la fiducia di depositanti e risparmiatori.

Esse, oltre a definire le norme e a esercitare controlli e poteri sanzionatori, dispongono di strumenti di intervento precoce per gestire le situazioni di difficoltà, con l'obiettivo di ridurre la probabilità e l'impatto di un'eventuale crisi sulle funzioni essenziali svolte dagli intermediari e sulla stabilità complessiva del sistema. Le riforme in atto a livello globale e nell'Unione europea mirano a ridurre il più possibile questa probabilità (ma non possono azzerarla)<sup>133</sup>.

Per lo svolgimento delle attività connesse con il nuovo ruolo di Autorità competente per la risoluzione delle crisi è stata costituita in Banca d'Italia la "Unità di risoluzione e gestione delle crisi", collocata fuori dai dipartimenti della Banca e alle dirette dipendenze del Direttorio; questa soluzione organizzativa è finalizzata a garantire indipendenza operativa e a evitare conflitti di interesse tra la funzione di risoluzione e quella di vigilanza<sup>134</sup>.

Per ragioni affini (ci riferiamo alla garanzia di indipendenza operativa e terzietà), *mutatis mutandis*, la medesima soluzione organizzativa è stata adottata anche per il servizio consulenza legale (l'ufficio legale della Banca d'Italia, che svolge un ruolo simile a quello degli avvocati di Stato per le altre pubbliche amministrazioni) e il servizio revisione interna (la struttura che si occupa dell'*audit* dell'Istituto).

---

<sup>133</sup> Cfr. il sito istituzionale della Banca d'Italia al link *cit*.

<sup>134</sup> Il dipartimento vigilanza bancaria e finanziaria comunque collabora strettamente nella gestione degli interventi precoci e delle diverse fasi della risoluzione.

## 2.9. Funzioni di supporto

Fin qui abbiamo parlato delle funzioni cd. “istituzionali”, perché assegnate alla Banca da atto comunitario, legge o regolamento per fini di pubblico interesse e rivolte perciò a utenti esterni.

Ma esistono anche funzioni di supporto, rivolte all’interno della stessa Banca, che permettono alla “macchina organizzativa” della banca centrale di erogare al meglio i propri servizi alla collettività, con maggior efficienza e all’insegna della qualità.

In Banca d’Italia tali compiti sono gestiti con approccio simil-privatistico, tant’è che essi sono detti “aziendali”, quasi a ricordare più una banca commerciale che un ente pubblico; del resto, l’approccio privatistico-aziendalistico nella gestione del settore pubblico – sull’esempio delle pubbliche amministrazioni anglosassoni – permette una metodologia più orientata al risultato (l’interesse pubblico) e mirata ad un maggior coinvolgimento nella gestione della cosa pubblica.

Considerata l’inefficienza e gli scarsi risultati degli enti pubblici tradizionali italiani, tale approccio può consentire indiscussi vantaggi, tra i quali: una maggiore economicità nelle prestazioni richieste; una riorganizzazione delle burocrazie e dei relativi bilanci in modo più efficiente; un ruolo che predilige le funzioni di coordinamento e controllo, alleggerendo le funzioni di diretta erogazione delle prestazioni di servizi alla cittadinanza (che se compiute tramite gli *iter* previsti dal diritto amministrativo sono spesso più costose); una separazione tra indirizzo e controllo (di competenza dell’organo politico) e gestione (prerogativa del *management*); una organizzazione plasmata per processi e per obiettivi; una misurazione delle performance e il controllo sui risultati; una semplificazione delle procedure per agevolare l’accesso ai servizi; il ricorso all’innovazione tecnologica; una attenzione sempre maggiore alla qualità<sup>135</sup>.

---

<sup>135</sup> Si v. J. BOSTON - J. MARTIN - J. PALLOT - P. WALSH, *Public Management: The New Zealand Model*. Auckland: Oxford, 1996.

In tale contesto si inseriscono il dipartimento risorse umane e organizzazione, il dipartimento informatica, il dipartimento immobili e appalti; il dipartimento bilancio e controllo.

#### 2.10. Altre funzioni

Dopo la progressiva perdita di competenze dovuta all'ingresso nell'Unione monetaria e il susseguente aumento di funzioni della Banca centrale europea, la Banca d'Italia ha cercato di ritagliarsi un proprio spazio attraverso l'acquisizione di ulteriori attribuzioni di pubblico interesse.

Per il sistema-Paese si possono coniugare almeno due vantaggi: il primo è quello di svolgere il nuovo servizio con la tradizionale qualità e competenza di stampo Banca d'Italia, il secondo è quello di non pesare ulteriormente sul bilancio (e il debito pubblico) dello Stato e sulle altre pubbliche amministrazioni italiane, dato che la Banca ha una gestione delle finanze separate.

Tra queste nuove funzioni si può menzionare *in primis* l'attività di segreteria tecnica per l'Arbitro Bancario Finanziario, svolta dal 2009 da alcune filiali della Banca d'Italia e coordinate dal servizio tutela dei clienti e antiriciclaggio del dipartimento vigilanza bancaria e finanziaria<sup>136</sup>.

L'ABF è un alternativo sistema di risoluzione delle controversie (ADR) – tra clienti, banche e altri intermediari – più semplice, rapido ed economico rispetto al ricorso al giudice ordinario, anche perché non prevede la necessità di assistenza legale da parte di un avvocato<sup>137</sup>.

---

<sup>136</sup> L'Arbitro Bancario Finanziario (ABF) è stato istituito nel 2009 in attuazione dell'articolo 128-bis del TUB, introdotto dalla legge sul risparmio (l. n. 262/2005). Il CICR, con Delibera del 29 luglio 2008 ha stabilito i criteri per lo svolgimento delle procedure di risoluzione delle controversie e ha affidato alla Banca d'Italia il compito di curarne l'organizzazione e il funzionamento. Il quadro normativo è stato recentemente aggiornato in virtù della direttiva 2013/11/UE del 21 maggio 2013 sull'ADR allo scopo di garantire un elevato livello di protezione dei consumatori.

<sup>137</sup> Le decisioni non sono vincolanti come quelle di un giudice ordinario, ma se l'intermediario non le rispetta il suo inadempimento è reso pubblico. E' un sistema stragiudiziale, dato che la risoluzione delle controversie avviene al di fuori del processo ordinario. Cfr. *Relazione sull'attività dell'Arbitro Bancario Finanziario anno 2015*, numero 6 anno 2016, Roma, 10 ss.

Questo sistema contribuisce da un verso a fornire ai cittadini un servizio più celere rispetto a quello che potrebbero ottenere dall'instaurarsi di un procedimento in sede civile, dall'altro aiuta a smaltire i carichi della Giustizia civile italiana.

L'ABF ha riscosso molta popolarità sin dalla sua istituzione, tant'è che sono state avviate iniziative di potenziamento del sistema; sull'onda del successo è stato inoltre recentemente creato l'Arbitro per le Controversie Finanziarie (ACF), in seno alla Consob, cui competono le controversie tra investitori *retail* e intermediari per la violazione degli obblighi di diligenza, correttezza, informazione e trasparenza che gli intermediari devono rispettare quando prestano servizi di investimento o il servizio di gestione collettiva del risparmio<sup>138</sup>.

Non rimane che attendere l'auspicabile Arbitro "gemello" per le controversie tra intermediari assicurativi e i clienti (che potrebbe essere istituito dall'IVASS), ovvero un Arbitro "unico" per tutte le contese tra cliente/consumatore e intermediario bancario/finanziario/assicurativo.

In secondo luogo, dal 2008 la Banca d'Italia supporta l'Unità di informazione finanziaria per l'Italia (UIF), mettendo a disposizione proprie risorse (sia umane che dotazioni).

L'UIF è subentrata all'Ufficio italiano dei cambi (UIC) nel ruolo di Autorità centrale antiriciclaggio. Essa riceve e acquisisce informazioni riguardanti ipotesi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, ne effettua l'analisi finanziaria e, su tali basi, ne valuta la rilevanza ai fini della trasmissione agli organi investigativi e della collaborazione con l'Autorità Giudiziaria.

In particolare, l'Unità riceve e analizza le segnalazioni di operazioni sospette, nonché il flusso mensile di segnalazioni aggregate da parte degli intermediari finanziari<sup>139</sup>.

---

<sup>138</sup> Delibera Consob n. 19602 del 4 maggio 2016.

<sup>139</sup> L'UIF è stata istituita dal D.lgs. 21 novembre 2007, n. 231 presso la Banca d'Italia in posizione di indipendenza e autonomia funzionale, ha iniziato a operare il 1 gennaio 2008. L'organizzazione e il funzionamento della UIF sono disciplinate con apposito regolamento del governatore della Banca d'Italia. Il primo regolamento fu emanato il 21 dicembre 2007; esso è stato rinnovato in relazione al riassetto organizzativo dell'Unità il 18 luglio. Si v. *Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria 2015*, Roma, maggio 2016, 2 ss.

Con la legge di delegazione europea 2015 (l. 2 agosto 2016, n. 170), la Banca d'Italia è stata inoltre designata quale Autorità macroprudenziale italiana, in attuazione alla Raccomandazione del Comitato Europeo per il Rischio Sistemico (del 22 dicembre 2011 n. ESRB/2011/3)<sup>140</sup>.

L'introduzione dell'Autorità macroprudenziale è dovuta al fatto che in Italia, così come in altri Paesi europei, il mandato delle Autorità di vigilanza spesso si riconduceva ad una attività “per silos” incentrata nel proprio comparto di competenza, difficilmente coordinata con le altre Autorità del settore finanziario (In Italia: Consob, Ivass e Covip). Ciò poteva ostacolare la capacità di presidiare adeguatamente, anche nel nuovo contesto dell'Unione bancaria, eventuali rischi sistemici<sup>141</sup>.

Con la nuova Autorità si cerca di comprendere anche una dimensione cd. “macroprudenziale”, attraverso un organismo con poteri di coordinamento e intervento su tutte le componenti del sistema (ad es. bancario, finanziario, assicurativo).

A dire il vero, l'ordinamento giuridico già affidava alla Banca d'Italia la responsabilità di salvaguardare la stabilità del sistema finanziario nazionale, con il fine ultimo di ridurre la probabilità di crisi finanziarie sistemiche e di contenerne gli effetti sull'economia, ma limitatamente al ristretto ambito di propria competenza. La Banca assolveva (e continuerà ad assolvere) questo mandato sia attraverso l'esercizio della vigilanza “microprudenziale” sulle banche, su altri intermediari finanziari e su alcuni mercati, sia con l'attivazione di politiche “macroprudenziali”<sup>142</sup>.

---

<sup>140</sup> La previsione normativa, essendo una legge di delegazione, non è immediatamente applicativa, bensì prevede una delega al Governo ad adottare entro 12 mesi uno o più decreti legislativi per attuare in concreto la raccomandazione.

<sup>141</sup> Si v. *Indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano nella prospettiva della vigilanza europea*, op. cit., 13; P. ANGELINI, *Le politiche macroprudenziali: una discussione dei principali temi*, in *Questioni di Economia e Finanza* (Occasional Papers), giugno 2015, 5.

<sup>142</sup> Con il D.lgs. 12 maggio 2015, n. 72, la Banca è stata pure individuata quale Autorità designata ad attivare in Italia gli strumenti macroprudenziali previsti dalla Direttiva del 26 giugno 2013 UE/2013/36 (*Capital Requirements Directive - CRD4*) sull'accesso all'attività degli enti creditizi, sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, nonché dal



In relazione all'individuazione della Banca quale Autorità designata, nel gennaio 2015 sono stati attribuiti al servizio stabilità finanziaria (dipartimento economia e statistica) compiti di coordinamento delle analisi e di elaborazione delle proposte sulle misure macroprudenziali, rimesse alle decisioni del direttorio nonché la responsabilità dei connessi procedimenti amministrativi. È stato inoltre adeguato e rafforzato il ruolo del comitato di coordinamento per la stabilità finanziaria, presieduto da un membro del direttorio e composto dai capi dei dipartimenti economia e statistica, vigilanza bancaria e finanziaria, mercati e sistemi di pagamento nonché dai capi dei servizi stabilità finanziaria e regolamentazione e analisi macroprudenziale.

---

regolamento del 26 giugno 2013 n. 575 (*Capital Requirements Regulation - CRR*) sui requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento.

### 3. LA NATURA GIURIDICA DELLA BANCA D'ITALIA

SOMMARIO: 3.1. Premessa – 3.2. La Banca d'Italia come ente pubblico *sui generis* – 3.2.1. La nozione di ente pubblico – 3.2.2. L'inquadramento e il regime applicabile alla Banca d'Italia – 3.2.3. La Banca d'Italia come Autorità indipendente *sui generis* – 3.3. La Banca d'Italia come impresa *in parte qua*

#### 3.1. Premessa

Prima di vagliare la struttura e l'organizzazione della Banca d'Italia, è necessario interrogarsi sulla natura giuridica dell'Istituto, a mente la *vexata quaestio* circa la sua esatta qualificazione.

Come visto nel capitolo storico, pur essendo pacifico che la Banca d'Italia è un "Istituto di diritto pubblico"<sup>143</sup>, nella medesima coesistono ancora: a) un assetto interno formalmente privatistico, che ricorda da vicino una società commerciale bancaria, frutto di un retaggio storico risalente alla data della sua costituzione; b) una funzione affidatale sostanzialmente pubblica, volta allo svolgimento attività di interesse per la collettività, attraverso poteri amministrativi attribuiti *ex lege*<sup>144</sup>; c) lo svolgimento di alcune attività di impresa.

Occorre quindi verificare se e in che modo la Banca d'Italia possa rientrare nel novero della pubblica amministrazione, come ente pubblico più o meno *sui generis* (più specificatamente come Autorità amministrativa indipendente *sui generis*) e l'impatto che può avere l'attività privatistica svolta dall'Istituto in questo quadro giuridico.

Tale disamina si svolge in un difficile campo: le funzioni della Banca, prima della nascita dell'Unione Monetaria, erano legate al controllo della stabilità del sistema finanziario nel suo complesso, cosicché tradizionalmente era agevole svolgere un'analisi unitaria dell'Istituto, non fosse altro per lo stretto legame di

---

<sup>143</sup> Art. 1, co. 1 d.P.R. 15 febbraio 2016. La definizione è pedissequamente ripresa dall'art. 20 della legge bancaria del 1936. V. *supra*.

<sup>144</sup> Basti pensare alla potestà sanzionatoria cui è investita nei confronti degli intermediari bancari, per la tutela del mercato creditizio.

interconnessione che si può ravvisare tra le funzioni stesse (ad esempio quella di politica monetaria con la vigilanza degli intermediari bancari e del sistema dei pagamenti).

Orbene, con l'irrompere sulla scena della BCE, si è prodotta una progressiva mutazione delle funzioni della Banca stessa, spesso diverse e indipendenti tra di loro, comportando uno sviluppo giuridico che difficilmente permette di tratteggiare una natura giuridica *tout-court* unitaria della Banca d'Italia.

Ciò è per di più complicato dalla pluralità di fonti, anche a più livelli, in cui l'organizzazione e le funzioni della Banca d'Italia sono disciplinate.

### 3.2. *La Banca d'Italia come ente pubblico sui generis*

#### 3.2.1. *Premessa*

Dal *merging* di banche private, la Banca d'Italia nasce in forma di impresa commerciale, con maggior precisione di società (anonima) volta all'impresa bancaria. Lo statuto del 1893 le assegnava infatti lo scopo di esercitare il commercio bancario e di emettere biglietti al portatore, con il pieno controllo dei soci – attraverso l'assemblea e il consiglio superiore – senza troppe interferenze da parte dello Stato<sup>145</sup>.

Si è già visto che, nonostante la forma di società per azioni, ben presto, prima sostanzialmente poi anche formalmente, la Banca ha ottenuto una veste pubblicistica e una serie di funzioni e di poteri propri della pubblica amministrazione.

Tutto ciò premesso, occorre chiedersi cosa si debba intendere giuridicamente per "ente pubblico" e, successivamente, cercare di inquadrare la Banca d'Italia all'interno di tale categoria, almeno *in parte qua*, salvo evidenziarne le peculiarità che non consentono di trattarla come un ente pubblico tradizionale.

---

<sup>145</sup> Artt. 11-23 R.D. 20 dicembre 1983, n. 671. Cfr. capitolo storico *supra*.

Prima di entrare nel merito della questione occorre fare brevi cenni al concetto di pubblica amministrazione nel diritto italiano.

La pubblica amministrazione (PA) può essere intesa in senso soggettivo: ovvero l'insieme delle strutture burocratiche costituite per lo svolgimento delle pubbliche funzioni; oppure in senso oggettivo-sostanziale, come l'amministrazione-attività e cioè la cura degli interessi pubblici.

E' risaputo che nel nostro ordinamento manca una definizione legislativa generale di "pubblica amministrazione", in quanto le singole leggi si preoccupano solo di identificare e definire le PA *ratione materiae*, in relazione agli specifici scopi e all'ambito di applicazione di ogni relativa normativa<sup>146</sup>.

La nozione di PA in senso giuridico va pertanto ricostruita valorizzando le indicazioni tratte dell'ordinamento nel suo complesso. Secondo la dottrina maggioritaria, la nozione di amministrazione in senso soggettivo è quella che più sembra prendere in considerazione la disciplina costituzionale<sup>147</sup>.

La Carta fondamentale dedica alla disciplina costituzionale della PA una intera sezione, essa però prendeva le fila dalla antica concezione e morfologia della PA come apparato dello Stato<sup>148</sup>.

Tuttavia, a tale concezione dell'amministrazione come apparato dipendente dal governo, è stato accolto il principio del pluralismo istituzionale e cioè di PA come complesso di vari enti pubblici, secondo il quale, accanto allo Stato (che è l'ente pubblico per eccellenza), operano altri soggetti dotati di capacità giuridica di diritto pubblico e deputati al perseguimento di finalità di pubblico interesse e perciò dotati di poteri amministrativi. Tale assunto fa leva sulla concezione della PA come apparato a sé, indipendente dal Governo e dal potere politico e regolato direttamente dalla legge<sup>149</sup>.

---

<sup>146</sup> Così, ad esempio, la nozione di PA è differente nel Testo Unico del pubblico impiego (Dlgs. 30 marzo 2001, n. 165), rispetto alla legge anticorruzione (l. 6 novembre 2012, n. 190), poiché differenti sono gli ambiti di applicazione e i fini che le norme intendono perseguire.

<sup>147</sup> R. GAROFOLI – G. FERRARI, *Manuale di diritto amministrativo*, X edizione, 2016, 90.

<sup>148</sup> Sezione II del titolo III della Parte II della Costituzione.

<sup>149</sup> I referenti costituzionali sono da rinvenire negli artt. 95, co. 3 (riserva di legge sull'organizzazione dei ministeri); 97 co. 1 (riserva di legge per l'organizzazione dei pubblici

Un ente pubblico è dunque, nell'ordinamento giuridico italiano, un ente (solitamente costituito o riconosciuto da norme di legge), attraverso il quale la PA svolge la sua funzione amministrativa per il perseguimento di un interesse pubblico.

Ma più concretamente, la qualificazione di un ente in termini pubblicistici non è sempre agevole.

Invero, i primi criteri per la classificazione e l'identificazione di tali enti si rinvengono nella cd. "legge sul parastato". Questa legge pare introdurre un criterio legislativo di individuazione degli enti pubblici, in forza del quale sarebbero pubbliche solo le persone giuridiche che un atto legislativo qualifica come tali<sup>150</sup>.

In realtà, il criterio della qualificazione legislativa non sempre è decisivo, se solo si considera che il principio *de qua* opera solo per gli enti gravitanti nell'area di influenza dello Stato e, peraltro, non può assumere rilievo rispetto agli enti costituiti prima della sua entrata in vigore (1975).

Rinunciando, perciò, a ricavare una soluzione unitaria e formale, la dottrina e la giurisprudenza si sono a lungo impegnate nel tentativo di elaborare alcuni indici sostanziali di riconoscimento della natura pubblica dell'ente, da valutare *case by case*.

In relazione a ciò, gli indici da cui si ritiene possa essere desunta la natura pubblica dell'ente sono: a) l'assoggettamento ad un sistema di controlli pubblici; b) l'ingerenza dello Stato o di altra PA nella nomina e revoca degli organi apicali dell'ente; c) la partecipazione dello Stato o di altra PA alle spese di gestione dell'ente o al suo finanziamento; d) l'esercizio da parte dello Stato o di altra PA di un potere di direttiva dell'ente; e) la costituzione ad iniziativa pubblica; f) i fini pubblici perseguiti dall'ente<sup>151</sup>.

---

uffici); 97 co. 3 (osservanza di procedure concorsuali per l'accesso ai pubblici impieghi); 98 (pubblici impiegati) della Costituzione. Così, R. GAROFOLI – G. FERRARI, *op.cit.*, 91 e ss.

<sup>150</sup> Art. 4, l. 20 marzo 1975, n. 70

<sup>151</sup> Cfr. per la dottrina R. GAROFOLI – G. FERRARI, *op.cit.*, 87 e ss. e per la giurisprudenza, *ex multis*, Corte cost., 7 aprile 1988, n. 396.

Alcuni di questi criteri verranno presi in considerazione in seguito per cercare di definire il corretto inquadramento della Banca d'Italia (v. *infra*).

Lo sforzo ermeneutico di riconoscimento di un ente pubblico non è di poco conto, se solo si considerano le conseguenze applicative (soggezione all'ambito di applicazione della normativa prevista per le PA) e i caratteri che tendenzialmente distinguono gli enti pubblici dai privati.

Tra questi, il primo e il più importante è l'autarchia, vale a dire la capacità di perseguire i fini pubblici ad essi attribuiti attraverso atti amministrativi equiparati dallo Stato.

In secondo luogo l'ente pubblico è dotato del potere di autotutela, ovvero di risolvere autonomamente i conflitti relativi ai propri provvedimenti e rapporti, ivi compresa l'autotutela esecutiva volta all'attuazione forzata di decisioni già adottate dall'ente medesimo.

In terzo luogo si considera la libertà di determinazione di cui gode l'ente pubblico nella cura dei propri interessi (autonomia politica) e l'indipendenza nell'esercizio di determinate attività giuridiche (autonomia giuridica). Ciò comporta che l'ente è capace di porre in essere norme giuridiche vincolanti per una generalità di soggetti, sia esterni (regolamenti esterni, provvedimenti) che interni ad esso (circolari), disponendo ulteriormente di autonomia organizzativa e amministrativa (in genere attraverso l'emanazione di regolamenti interni).

In quarto e ultimo luogo, l'ente pubblico è normalmente dotato di autogoverno, ovvero è diretto o governato da persone che fanno parte della compagine sociale di cui l'ente è esponenziale<sup>152</sup>.

Anche a livello comunitario la nozione di ente pubblico non è intesa come categoria unitaria, ma è elaborata sulla base delle diverse esigenze sottese alla normativa delle singole materie.

Ciò che accomuna la molteplicità di accezioni è l'approccio di tipo sostanziale all'individuazione dei soggetti pubblici. Infatti, al di là del piano normativo e dei criteri formali di definizione, anche la giurisprudenza comunitaria (come quella nazionale) tende ad effettuare una valutazione caso per caso, adottando simili

---

<sup>152</sup> R. GAROFOLI – G. FERRARI, *op.cit.*, 101, 102.

parametri di riferimento, quali il criterio teleologico, ovvero la finalità pubblica dell'ente e quello della sottoposizione dello stesso a dominanza pubblica<sup>153</sup>.

E' proprio seguendo questa impostazione che la giurisprudenza UE ha introdotto la particolare nozione di "Organismo di diritto pubblico", da applicare limitatamente alla materia delle gare pubbliche, poi recepita nel nostro ordinamento nel Codice degli appalti<sup>154</sup>.

### 3.2.2. *L'inquadramento e il regime applicabile alla Banca d'Italia*

Date le premesse, nell'impegno di ginnastica interpretativa per la ricerca di una categorizzazione unitaria della Banca d'Italia, si ritiene senza timore di inquadrarla come ente pubblico, seppur *sui generis*. L'assunto è confermato dalla dottrina e la giurisprudenza<sup>155</sup>.

*In primis* per il dato formale: come stabilito dalla legge bancaria del 1936 e dallo stesso statuto, la Banca d'Italia è "Istituto di diritto pubblico". In più, è il caso di notare che sia l'atto di costituzione (con la legge 10 agosto 1893), che gli statuti via via susseguitisi, sono atti aventi forza di legge ed emanati prima dal Re e poi dal Presidente della Repubblica.

In secondo luogo va preso in considerazione il criterio teleologico: al di là del dato formale, già prima della legge bancaria del 1926, la Giurisprudenza dominante riteneva la Banca d'Italia ente pubblico, nonostante la chiara forma privatistica di società commerciale, valorizzando il profilo funzionale e le importanti funzioni pubbliche attribuitele<sup>156</sup>. In questo senso, le attività svolte

---

<sup>153</sup> Cfr., *inter alia*, Corte giust. CE 22 maggio 2003, causa C-18/2001 (*Taitotalo*), e, in senso conforme nella giurisprudenza nazionale Cons. St., 22 gennaio 2004, ord. n. 167 (caso *Grandi Stazioni S.p.A.*). Per la dottrina si v. R. GAROFOLI – G. FERRARI, *op.cit.*, 174 ss.

<sup>154</sup> Art. 3 co. 26, D.lgs. 12 aprile 2006, n. 163; cfr. sul punto V. CAPUTI JAMBREGHI, *L'organismo di diritto pubblico*, in *Dir. amm.*, 2000, 13 ss.

<sup>155</sup> In dottrina vedi per tutti P. FERRO LUZZI, *Cosa è la Banca d'Italia*, in *Banca, Borsa, Titoli di Credito*, vol. 60, n. 3, 364-367 e A. FINOCCHIARO - A. M. CONTESSA, *op. cit.* In Giurisprudenza da ultimo ribadito da Cass., ss. uu., 21 luglio 2006, n. 16751, secondo cui la Banca d'Italia "non è una società per azioni di diritto privato, bensì un istituto di diritto pubblico secondo l'espressa indicazione dell'articolo 20 del R.D. del 12 marzo 1936 n.375".

<sup>156</sup> In particolare per "le delicatissime e altissime mansioni che le sono affidate", così Cass., ss. uu., del 26 marzo 1925, *cit.*

dalla stessa avvengono nell'interesse economico generale, che può (*rectius* deve) differire da quello dei soci proprietari<sup>157</sup>.

Riguardo gli altri criteri sopraccitati ed enucleati dalla giurisprudenza nazionale e comunitaria (v. *supra*), si è già visto che, pur essendo dotata di un'assemblea di soci privati e di un comitato che li rappresenta (il consiglio superiore), gli azionisti non hanno – ormai da quasi un secolo – il potere di interferire o modificare (almeno direttamente) i fini pubblici assegnati all'Istituto dalla legge<sup>158</sup>.

Il potere dei partecipanti riguarda solo l'approvazione del bilancio e la nomina del consiglio superiore, nel quale, nondimeno, vengono solitamente eletti esponenti del mondo dell'economia e dell'industria, e non formali rappresentanti delle banche. Il consiglio superiore svolge quindi solo funzioni amministrative o di ratifica di atti di ordinaria amministrazione e partecipa al processo di nomina dei vertici, ma entrambi i ruoli sono svolti sostanzialmente in funzione consultiva<sup>159</sup> (v. *infra*).

Proseguendo la disamina degli organi apicali, il governatore, pur essendo solitamente espressione della compagine aziendale<sup>160</sup>, è dotato di ampia autonomia rispetto al parlamento e al governo<sup>161</sup>, ma la sua nomina, il rinnovo e la sua revoca, sono disposti dal potere politico (con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa

---

<sup>157</sup> *Ex absurdo*, se fossero enti privati, le banche dell'Eurosistema penserebbero a stampare quante più banconote e a prestare quanto più denaro possibile per incamerare maggiori interessi e redditi. Cosa che, come si è ampiamente visto, ovviamente non avviene.

<sup>158</sup> Ai soci sono oltretutto assegnati un numero di voti non proporzionale alle azioni possedute (limitando i voti dei soci maggiori).

<sup>159</sup> Cfr. art. 6, co. 2 e art. 19 D.P.R. 15 febbraio 2016.

<sup>160</sup> Per prassi i governatori provengono dall'interno dell'Istituto, più precisamente dal dipartimento economica e statistica (ex Ufficio Studi), ma non sono escluse nomine di soggetti *extra moenia*, come fu nel 2005 per Mario Draghi, proveniente dal mondo privato (Goldman Sachs International).

<sup>161</sup> Egli, così come gli altri membri del direttorio, rimane infatti in carica 6 anni più altri 6 eventuali (quindi più di una legislazione) e la sua indipendenza è tutelata e garantita dalle fonti comunitarie e dalla legge (in particolar modo dallo statuto SEBC e dallo statuto della Banca d'Italia).



deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il parere del consiglio superiore della Banca)<sup>162</sup>.

Allo stesso modo, per i membri del direttorio, le nomine, i rinnovi dei mandati e le revoche degli incarichi debbono essere approvati (su proposta del governatore) dal consiglio superiore della Banca e successivamente con decreto del Presidente della Repubblica promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri di concerto col Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Consiglio dei ministri.

Per quanto riguarda l'autonomia finanziaria della Banca, essa risulta formalmente priva di forme di sovvenzione finanziaria statale, costringendo astrattamente la sua attività al rispetto del criterio di economicità (inteso come necessità di raggiungere la parità tra costi e ricavi) al pari di un ente privato. D'altro canto, occorre sottolineare che la maggior parte dei ricavi della Banca, se non la quasi totalità, deriva dal reddito cd. "monetario" (ovvero dal reddito di signoraggio), che la stessa percepisce come contropartita per aver ricevuto dallo Stato il compito di emettere banconote per la collettività<sup>163</sup>.

Eppure, la sovranità monetaria è requisito indefettibile della popolazione di uno Stato moderno come l'Italia, in cui la sovranità appartiene al popolo<sup>164</sup>. In passato la sovranità monetaria è stata esercitata dalla Banca d'Italia, ma per conto del popolo italiano che le ha attribuito tale compito con legge dello Stato<sup>165</sup>.

Ora, con l'avvento dell'Unione economica e monetaria, la sovranità monetaria è stata solo delegata (non elisa) alla BCE, per mezzo di trattati ratificati dagli stessi Stati membri (e perciò per mezzo di leggi approvate dai rappresentanti della popolazione).

Vale a dire che i redditi monetari e le poste patrimoniali delle banche centrali appartengono ai rispettivi popoli sovrani, anche se sono gestiti dalle stesse banche

---

<sup>162</sup> Art. 14, co. 2 statuto SEBC e art. 18, co. 1 statuto della Banca d'Italia del 2016. In caso di revoca (solo per i motivi stabiliti dallo statuto SEBC) il Governatore può comunque proporre ricorso alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

<sup>163</sup> Cfr. *Bilancio della Banca d'Italia – anno 2015, op. cit.*, 26 ss.

<sup>164</sup> Art. 1 Cost.

<sup>165</sup> La ragione per cui solitamente l'emissione di banconote e la politica monetaria non sono svolte direttamente dallo Stato è per evitare che le ragioni contingenti dei vari governi che si succedono o l'incompetenza popolare possano provocare distorsioni economiche o abusare della stampa di cartamoneta per sovrafinanziare le esigenze dello Stato (cfr. *supra*, capitolo storico).

centrali (che si ribadisce sono enti pubblici) e non dallo Stato, ed esse sono perciò vincolate ad una sana e prudente gestione di tale patrimonio e di tali redditi nell'interesse pubblico<sup>166</sup>.

E del resto, ciò è confermato anche dalla struttura delle moderne banche centrali per cui tutte retrocedono gran parte dei propri ricavi ai rispettivi Stati. Invero, basta analizzare l'ultimo bilancio della Banca d'Italia, per accorgersi che più dell'80% dei proventi accumulati nell'anno sono direttamente o indirettamente ceduti allo Stato<sup>167</sup>.

Per concludere questa digressione, è chiaro che un maggior costo o un maggior guadagno della Banca d'Italia, influisca (seppur indirettamente) nel bilancio dello Stato, e ciò ne corrobora ancor più l'idea di ente pubblico. A riprova di tutto ciò, si ricorda che è esclusa la possibilità di fallimento della Banca d'Italia<sup>168</sup>.

Da ultimo, ma non per importanza, e a conferma di quanto scritto poc'anzi, preme sottolineare che i dipendenti di Banca d'Italia sono equiparati ai dipendenti pubblici<sup>169</sup> e per i suoi approvvigionamenti, l'Istituto soggiace alla normativa sugli appalti<sup>170</sup>.

---

<sup>166</sup> Potenzialmente, anche se trattasi di ipotesi di scuola, il popolo italiano (attraverso i propri organi rappresentativi) ben potrebbe revocare tale concessione alla BCE. Giuridicamente, tuttavia, il sistema, com'è attualmente configurato, richiederebbe un recesso dai trattati comunitari e dall'Unione europea, ex art. 50 TUE.

<sup>167</sup> Nel 2015, su circa 3,8 miliardi di utile lordo, la Banca d'Italia ha versato 1 miliardo di imposte allo Stato (aliquota del 26% sugli utili versati, in quanto la Banca è una S.p.A.), del restante, 300 milioni sono stati ripartiti tra soci privati e 2,1 miliardi circa allo Stato. 340 milioni sono stati imputati a riserva, sulla quale, tuttavia, i soci privati non hanno alcun diritto. *Bilancio della Banca d'Italia – anno 2015, op. cit.*

<sup>168</sup> Peraltro la Banca, tramite il suo intervento nei casi di crisi, fino al 2015 e all'ingresso nel nostro ordinamento della normativa sul *bail-in*, garantiva la stabilità dell'intero sistema bancario italiano attraverso un ruolo attivo nei procedimenti di amministrazione straordinaria e liquidazione coatta amministrativa degli intermediari. Ora, conserva in parte questo ruolo come Autorità di risoluzione delle crisi.

<sup>169</sup> Così come previsto dall'art. 3 D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165. Conforme Cass., ss. uu., del 1 ottobre 2003, n. 14667 che afferma “Nonostante che, a seguito della legge n. 218 del 1990, gli istituti di credito di diritto pubblico siano stati trasformati in società per azioni (e cioè in imprese private per le quali non è configurabile un rapporto di pubblico impiego), la Banca d'Italia è tuttora qualificabile come ente pubblico in ragione delle sue “funzioni di vigilanza in materia di risparmio e di esercizio della funzione creditizia e valutaria”. La sussistenza della natura pubblica del rapporto di impiego con la Banca d'Italia - con conseguente devoluzione di tutte le

Un discorso a parte va fatto per la Banca d'Italia quando opera in veste di Tesoriere dello Stato (v. *supra*): secondo una prima ricostruzione, la Banca d'Italia opererebbe, in tale ambito, come privato, in virtù di rapporto concessorio con lo Stato.

Secondo altra tesi, la Banca è considerata alla stregua di un organo indiretto dello Stato, perciò gli atti dell'Istituto sarebbero imputabili indirettamente ad esso<sup>171</sup>.

Entrambi gli assunti non convincono. Innanzitutto la Banca d'Italia è ente pubblico ed opera in regime di diritto pubblico anche nell'attività di Tesoreria. In secondo luogo è ormai tramontata la dottrina e la giurisprudenza sull'organo indiretto, di talché si ritiene più correttamente che tra la Banca d'Italia e lo Stato intercorra, in questi frangenti, un rapporto regolato da accordi di diritto pubblico<sup>172</sup>.

La dottrina conferma tale ultima impostazione. Ed invero riconosce che, seppur le prime due tesi colgono aspetti che consentirebbero l'inquadramento del servizio di tesoreria nell'una o nell'altra teoria senza contraddire le regole di diritto positivo che disciplinano entrambe le qualificazioni giuridiche; d'altro canto, l'evoluzione storica e normativa del rapporto Tesoro-Banca d'Italia, in particolare dopo l'approvazione della l. 7 agosto 1990, 241 e della l. 28 marzo 1991, n. 104, nonché l'analisi delle successive disposizioni convenzionali, consente di sostenere, con motivazioni di merito ancor più che di diritto, che tale rapporto sia da collocare definitivamente tra gli accordi di diritto pubblico, sottolineando la sostanziale pari ordinazione tra le due amministrazioni, ciascuna portatrice dell'interesse pubblico alla cui cura è stata chiamata con norma di legge<sup>173</sup>.

---

*relative controversie alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo senza, quindi, alcun discrimine temporale - è stata riconosciuta in modo chiaro dal legislatore”.*

<sup>170</sup> Cfr. D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50.

<sup>171</sup> Cfr. P. FERRO – G. MULONE, *Note storiche e riflessioni sull'affidamento alla Banca d'Italia del servizio di tesoreria statale*, in *Scritti in memoria di P. De Vecchis*, Banca d'Italia, 1999.

<sup>172</sup> Dello stesso avviso, Corte Cost. del 9 ottobre 1998, n. 350.

<sup>173</sup> Cfr. P. FERRO, *op. cit.* 19,20 e A. FINOCCHIARO - A. M. CONTESSA, *op. cit.*, 10 ss.

Inquadrata la Banca d'Italia come ente pubblico in linea teorica, non si può tuttavia banalmente considerarla un ente pubblico "qualsiasi". Invero, come più volte ripetuto, essa gode di una autonomia che nessun altro ente di diritto pubblico possiede nel nostro ordinamento giuridico, in virtù del ruolo che ricopre e della sua appartenenza all'Eurosistema e al Sistema europeo di banche centrali (SEBC). Essendo il SEBC previsto dai trattati comunitari, la Banca è, perciò solo, tutelata dalla preminenza della normativa comunitaria sull'ordinamento italiano, il che significa che nessuna norma italiana potrà mai scalfire i principi sanciti dal TUE e dallo Statuto SEBC (tra cui quello di autonomia e indipendenza delle banche centrali)<sup>174</sup>.

Per tale motivo una parte della dottrina considera perfino la Banca un organo di rilevanza costituzionale, per via del collegamento degli artt. 10, 11 e 117 Cost. al Trattato UE e allo statuto SEBC, in particolar modo relativamente alla politica monetaria. Secondo questa teoria l'assunto sarebbe corroborato dal fatto che anche il restante complesso di funzioni attribuite all'Istituto (in particolare quelle di vigilanza sul mercato creditizio) sono riconosciute costituzionalmente della tutela del risparmio insita nell'art. 47 Cost<sup>175</sup>.

Tale ricostruzione non è degna di nota: da un lato gli articoli 10, 11 e 117 Cost. non attribuiscono alcuna rilevanza costituzionale alla Banca d'Italia o alla Banca Centrale Europea, ma si limitano a costituire un rinvio mobile per il recepimento della normativa europea in Italia; dall'altro lato, neppure l'art. 47 fa alcun riferimento alla Banca d'Italia, a differenza di altri organi espressamente citati dalla Carta costituzionale (quali il CNEL, Consiglio di Stato, Corte dei conti, ecc.). E del resto, probabilmente, l'intento dei padri costituenti era proprio quello di dare questo alto compito a organi democraticamente eletti, in tal modo separando nettamente gli organi politici da quelli tecnici<sup>176</sup>.

---

<sup>174</sup> Il principio di preminenza del diritto comunitario su quello italiano è riconosciuto dalla Corte di giustizia europea già dalla celebre Causa C-70/77, del 28 giugno 1978, 1453 (caso *Simmenthal c. Amministrazione delle Finanze*).

<sup>175</sup> A. FINOCCHIARO - A. M. CONTESSA, *op. cit.*, 3; Enciclopedia del diritto, (voce) *Banca d'Italia*, Giuffrè, *cit.*

<sup>176</sup> Cfr. anche R. RUFFILLI - P. A. CAPOTOSTI, *il cittadino come arbitro*, il Mulino, 1988, 263.

Proprio per la sua peculiare autonomia, a livello di *drafting* normativo, solitamente se il legislatore intende ricomprendere nel proprio ambito di applicazione la Banca d'Italia, tende a specificarlo, onde evitare che questa possa tentare di non chiamarsi in causa in virtù della propria indipendenza.

Per talune norme nazionali applicabili alla Banca d'Italia, è inoltre previsto che siano previamente sottoposte al parere obbligatorio della BCE, allo scopo di salvaguardare la particolare autonomia delle banche centrali. Appare evidente che la previsione di un regime così specifico concerne la veste di banca centrale nazionale, che è propria solo della Banca d'Italia e non certamente di altri enti pubblici<sup>177</sup>.

E' comunque bene ricordare che l'orientamento pretorio maggioritario tende ad ampliare indistintamente a tutte le amministrazioni (pure quelle soggette a ordinamenti speciali) i principi cardine che regolano l'azione amministrativa sanciti in Costituzione e cristallizzati nella legge ordinaria (quali ad esempio quello della trasparenza e del buon andamento della PA ex art. 97 Cost.)<sup>178</sup>.

Ad ogni modo, proprio per i motivi di cui sopra, anche allorquando la Banca sia esplicitamente assoggettata ad una disciplina che si applica alla pubblica amministrazione, sono di norma previste ampie deroghe in virtù della particolarità della sua natura, della sua autonomia e delle delicate funzioni svolte<sup>179</sup>. Naturalmente, ciò non toglie comunque all'Istituto di applicare autonomamente una normativa nel quale sono richiamati solo gli enti pubblici in via generale e di recepirli nell'ambito del proprio ordinamento<sup>180</sup>.

Continuando a ricercare l'esatta collocazione dogmatica della Banca d'Italia, esclusa la si possa considerare organo a rilevanza costituzionale (v. *supra*), si

---

<sup>177</sup> Art. 2, 1 § della Decisione del Consiglio 98/15/CE del 29 giugno 1998.

<sup>178</sup> Cfr. *ex multis* Cons. St. 21 marzo 2005, n. 1128 e Cass., ss. uu., 23 giugno 2005, n. 13446.

<sup>179</sup> Verbigrazia, nonostante alla Banca si applichino le disposizioni di cui alla l. 7 agosto 1990, 241 sul procedimento amministrativo, essa è assoggettata a un regime particolare per quanto concerne l'accesso agli atti amministrativi; ovvero per quanto concerne i dipendenti della Banca, l'art. 3 del D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 specifica che il personale, pur in regime di diritto pubblico, rimane disciplinato in deroga secondo il proprio ordinamento.

<sup>180</sup> Come è accaduto, seppur in maniera parziale, per il D.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 sulla trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

esclude altresì la sua riconduzione a ente pubblico economico<sup>181</sup>. Un tanto, sia perché l'ente pubblico economico ha finalità primaria o esclusiva lucrativa, sia perché i dipendenti di tali enti economici sono inquadrati nella normativa di diritto privato (mentre quelli di Banca d'Italia sono dipendenti pubblici).

Non rimane dunque che considerarla “ente pubblico *sui generis*”, più precisamente come “Autorità amministrativa indipendente *sui generis*”.

### 3.2.3. La Banca d'Italia come Autorità indipendente sui generis

Ritenuta la Banca d'Italia un ente pubblico *sui generis*, è possibile inquadrarla in quella particolare sub-categoria di “Autorità amministrativa indipendente”.

Le Autorità indipendenti sono definite in dottrina come enti pubblici aventi funzione tutoria di interessi costituzionalmente garantiti in campi socialmente rilevanti, ma dotati di sostanziale indipendenza dal governo e caratterizzati da autonomia organizzativa, finanziaria e contabile e dalla mancanza di controlli, nonché di soggezione al potere di direttiva dall'esecutivo e infine forniti di garanzia di autonomia nella nomina, nei requisiti soggettivi e nella durata delle cariche dei vertici<sup>182</sup>.

Esse rappresentano, dunque, caratteri di rilevante eccentricità rispetto alla morfologia tradizionale delle PA; si connotano, infatti, per la sottrazione ordinamentale al potere politico, per vero non omogenea, ma diversa nell'intensità per le singole Autorità, in base al grado di autonomia e indipendenza da esse raggiunto nei confronti del governo.

Tali enti si caratterizzano anche per la tendenziale equidistanza e neutralità rispetto agli interessi su cui la loro attività incide e per l'altro tasso di competenza tecnica richiesto nell'esercizio delle loro attribuzioni.

Le Autorità, che traggono origine dai modelli anglosassoni delle *agencies* statunitensi, hanno risposto ad almeno tre ragioni.

---

<sup>181</sup> Della stessa opinione R. Costi, *op.cit.*, 94.

<sup>182</sup> R. GAROFOLI – G. FERRARI, *op. cit.*, 315 e ss.

Sul primo versante giova, in primo luogo, richiamare quel fenomeno che nel dibattito politologico e costituzionale, si suole indicare parlando di “crisi della legge”, intesa come incapacità della stessa di predefinire, pur nel rispetto dei canoni della generalità e dell’astrattezza, un sistema completo e preciso di regole di comportamento tale da consentire ai destinatari della disciplina di valutarne in modo autonomo ed *ex ante*, con un grado elevato di certezza, i propri e gli altrui comportamenti. La crisi della legge si manifesta in modo particolarmente evidente nel caso in cui vi sia la necessità di regolare fenomeni e settori di attività soggetti a un’evoluzione tecnologica e di mercato rapidissima, difficilmente regolamentabili e a rischio di una rapida obsolescenza. Per tale motivo alle stesse Autorità è affidato un compito di normazione secondaria (*law-making*) attraverso regolamenti e atti amministrativi generali<sup>183</sup>.

A questa prima ragione si è affiancata l’esigenza di svincolare la gestione di determinati settori sensibili dal potere politico ad un ente spiccato di neutralità e vera e propria indifferenza rispetto agli interessi conflittuali dei soggetti regolati, ma anche dello Stato e dei cittadini. Ciò, considerando che spesso tali Autorità sono dotate anche di poteri simil-giurisdizionali e sanzionatori (si pensi alle sanzioni inflitte dalla Banca d’Italia agli intermediari per violazione dei doveri imposti dal TUB), quasi in posizione di “magistratura economica”<sup>184</sup>.

Infine, il diffondersi delle Autorità viene anche ricollegato al processo di progressiva abdicazione dello Stato dall’intervento diretto nell’economia per effetto delle spinte comunitarie e dei processi di privatizzazione avviate in modo organico dagli anni ’90.

Su quest’ultimo punto, ciononostante, vi è attenta dottrina che evidenzia come, attraverso questo processo, lo Stato non si sia ritirato dal dirigere l’economia, ma abbia solo cambiato il suo ruolo da interventore, a regolatore<sup>185</sup>.

Ad ogni modo, va sottolineato che il passaggio alle *Authorities* permette di scaricare il peso dell’intervento pubblico dallo Stato ai soggetti regolati, dato che

---

<sup>183</sup> R. GAROFOLI - G. FERRARI, *op cit.*, 316, 317.

<sup>184</sup> V. Titolo VIII del D.lgs. 1 settembre 1993, n. 385.

<sup>185</sup> S. CASSESE, *op. cit.*, 320, 321.

le Autorità sono in gran parte finanziate non dai contribuenti (se non indirettamente), bensì da *fee* o altre forme di imposizione versate dai medesimi soggetti vigilati.

In Italia, i precursori storici del fenomeno sono spesso identificati nella Banca d'Italia, che è palesemente riconosciuta come Autorità amministrativa indipendente, e nella Consob (quest'ultima istituita nel 1974). Ma a ben vedere, per i motivi di cui sopra, una scelta legislativa consapevole la si ha solo dagli anni '90 in poi, ovvero dall'istituzione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM)<sup>186</sup>. Dopo tale data è stato un continuo proliferare di Autorità, anche a causa delle spinte comunitarie verso le liberalizzazioni, le privatizzazioni e il ritiro dello Stato dall'interventismo economico<sup>187</sup>.

Invero, anche in tale contesto occorre osservare che pur godendo tutte le Autorità di una speciale autonomia organizzativa e funzionale a tutela della loro indipendenza, la Banca d'Italia presenta caratteri del tutto peculiari che la differenziano da ogni altra Autorità amministrativa indipendente.

Come ribadito dalla recente giurisprudenza, le banche centrali costituiscono ormai organi del SEBC. Esse, pertanto, non possono essere considerate come autorità indipendenti nazionali *sic et simpliciter*<sup>188</sup>.

La Banca d'Italia, infatti, è parte integrante del Sistema europeo di banche centrali (SEBC). L'art. 130 del TFUE prevede che: *«Nell'esercizio dei poteri e nell'assolvimento dei compiti e dei doveri loro attribuiti dai trattati e dallo statuto del SEBC e della BCE, né la Banca centrale europea né una banca centrale nazionale né un membro dei rispettivi organi decisionali possono sollecitare o accettare istruzioni dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione, dai governi degli Stati membri né da qualsiasi altro organismo. Le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione nonché i governi degli Stati membri si impegnano a rispettare questo principio e a non cercare di influenzare i membri*

---

<sup>186</sup> Vale a dire dalla l. 10 ottobre 1990, n. 287.

<sup>187</sup> Ad esempio, tra le molte: l'Autorità per l'energia elettrica e per il gas di cui alla l. 14 novembre 1995, n. 481; l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) con l. 31 luglio 1997, n. 249; il Garante per la protezione dei dati personali (Garante della *privacy*) con l. 31 dicembre 1996, n. 675.

<sup>188</sup> Corte Cost. 15 gennaio 2014, n.7.



*degli organi decisionali della Banca centrale europea o delle banche centrali nazionali nell'assolvimento dei loro compiti», principio ribadito ed esplicitato anche dall'art. 7 dello statuto del SEBC e della BCE.*

Inoltre, ai sensi dell'art. 2, 1 §, terzo alinea, della decisione del Consiglio 98/15/CE del 29 giugno 1998 «*Le autorità degli Stati membri consultano la BCE su ogni progetto di disposizioni legislative che rientri nelle sue competenze ai sensi del trattato e, in particolare, per quanto riguarda [...] le banche centrali nazionali*»<sup>189</sup>.

E' dunque corretto affermare che la Banca d'Italia è sì un'Autorità amministrativa indipendente, ma *sui generis*. Si pone quindi in rapporto di specie a genere alla sub-categoria di Autorità, *in primis* poiché "Banca centrale", *in secundis* perché tutelata dai trattati comunitari.

La conseguenza è che la Banca dovrà attenersi alla normativa prevista per tutte le *Authorities*, sempreché non ne intacchino la loro autonomia e indipendenza, contraddicendo in tal modo la normativa comunitaria; ma non è affatto vero il contrario, ossia che le norme previste per la Banca sono applicabili direttamente anche per le altre Autorità<sup>190</sup>.

Venendo, infine, alla concreta attività delle Autorità amministrative indipendenti, come anticipato, le principali attribuzioni che possono avere sono: a) poteri di normazione di secondo livello, attraverso l'emanazione di regolamenti o altra normativa secondaria; b) poteri para-giurisdizionali, attraverso l'applicazione

---

<sup>189</sup> Deve comunque riconoscersi che la normativa comunitaria tende ad un rafforzamento dell'indipendenza anche delle altre Autorità nazionali. Ad esempio anche per l'AGCOM la normativa prevede la previsione esplicita che l'autorità nazionale responsabile della regolazione *ex ante* del mercato (o della risoluzione di controversie tra imprese) sia al riparo, nell'esercizio delle sue funzioni, da qualsiasi intervento esterno o pressione politica che possa compromettere la sua imparzialità di giudizio nelle questioni che è chiamata a dirimere.

<sup>190</sup> Ciò è confermato dalla Corte Cost., 15 gennaio 2014, *cit.* ove si afferma che "la disciplina riservata alla Banca d'Italia non può costituire, sotto questo profilo, un utile tertium comparationis per una pretesa disparità di trattamento e la prospettata questione di legittimità costituzionale [rispetto alle altre Autorità indipendenti] è priva di fondamento in riferimento all'art. 3 Cost". Nella stessa sentenza, laddove si utilizza sempre l'espressione "altre Autorità", riferendosi ad AGCOM e altre Autorità, si lascia intendere (nemmeno troppo implicitamente) la piena appartenenza della Banca d'Italia alla categoria di Autorità indipendente.

concreta delle norme emanate; c) poteri amministrativi, simili a quelli di qualsiasi PA.

Tali modelli mettono in crisi la separazione dei poteri di montesquiana memoria in cui il potere normativo è attribuito al Parlamento, quello amministrativo/esecutivo al Governo (e al proprio apparato – PA) e quello giurisdizionale alla Magistratura.

Ciononostante la giurisprudenza ha espressamente sancito la natura delle Autorità quale sotto categoria di pubblica amministrazione, valorizzando, da un lato, il fatto che tutte le PA hanno poteri amministrativi e normativi regolamentari, dall'altro il fatto che avere un potere giudicante non le trasforma *sic et simpliciter* in organi giurisdizionali, dato che nel nostro ordinamento non possono essere istituiti giudici speciali ai sensi dell'art. 102, co. 2, Cost<sup>191</sup>.

Ciò non significa, d'altro verso, che dette *authorities* quando svolgano compiti para-giurisdizionali non debbano adottare tutte le misure idonee a tutelare le parti in causa, agendo con i tipici poteri autoritativi delle PA.

Anzi, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha stabilito che le sanzioni irrogate dalla Consob rientrano nell'ambito della materia penale, con ciò riconoscendone una seppur indiretta natura giurisdizionale e disponendo l'obbligo della Consob (poi recepito anche dalla Banca d'Italia) di adeguare la propria regolamentazione sul procedimento sanzionatorio ai principi di contraddittorio e di pubblicità tipici del procedimento penale<sup>192</sup>.

### 3.3. La Banca d'Italia come impresa in parte qua

Non è possibile concludere il capitolo sulla natura giuridica della Banca d'Italia senza dar conto del fatto che per talune funzioni, talvolta anche fondamentali, essa può operare come una vera e propria impresa.

La Banca infatti possiede organi di una società per azioni (ad es. assemblea, *board*, collegio sindacale) ed è abilitata ancor oggi dallo statuto ed esercitare

---

<sup>191</sup> Tra tutte, si v. Cass., 20 maggio 2002, n. 7341.

<sup>192</sup> Sulla nozione della "pena" ex art. 6 CEDU, come interpretata dalla Corte, cfr. C. Edu 4 marzo 2014, n. 18640 (Caso *Grande Stevens c. Italia*).

attività tipiche di impresa di cui all'art. 2195 c.c.<sup>193</sup>. Ad esempio, in alcune attività come quella di politica monetaria o sistema dei pagamenti esegue una serie di operazioni sui mercati (depositi, acquisti, vendite ecc.) che vengono attuate con strumenti tipicamente negoziali.

Preso atto della natura di ente privato di impresa *in parte qua* della Banca, si dimostrerà che essa non collide con la sua veste di ente pubblico, perché nulla esclude – ed anzi le norme generali degli artt. 2093 e 2201 c.c. esplicitamente consentono – che l'attività di impresa sia esercitata anche da enti pubblici<sup>194</sup>.

Innanzitutto, la qualificazione imprenditoriale di alcune attività non è certo impedita dal fatto che l'Istituto eserciti ad un tempo anche funzioni pubbliche tipiche della pubblica amministrazione. Anzi, proprio l'art. 2093, co. 2 c.c. afferma che, salve diverse disposizioni di legge, agli enti pubblici non inquadrati si applicano le disposizioni di diritto commerciale, limitatamente alle imprese da essi esercitate.

E ciò risulta ancora più agevole dal fatto che l'Istituto possiede, come si vedrà, una organizzazione interna tipica di una impresa commerciale e più precisamente bancaria, pur con alcuni tratti mutuati da modelli della pubblica amministrazione italiana o di altre banche centrali.

La natura giuridica di impresa non è nemmeno scalfita dal fatto che grandissima parte degli utili della Banca siano devoluti di fatto allo Stato (v. *supra*) e non persegua dunque il lucro degli azionisti. Ed invero, per giurisprudenza costante, la nozione di imprenditore, ai sensi dell'art. 2082 c.c., va intesa in senso oggettivo, dovendosi riconoscere il carattere imprenditoriale all'attività economica organizzata che sia ricollegabile ad un dato obiettivo inerente all'attitudine a conseguire la remunerazione dei fattori produttivi, rimanendo giuridicamente irrilevante lo scopo di lucro, che riguarda il movente soggettivo che induce

---

<sup>193</sup> Per un approfondimento sul punto si v. V. ANGIOLINI, *Posizione e dinamica della Banca Centrale*, in *Amministrazione*, 1980, 86,87; P. DE VECCHIS, *L'Istituto d'emissione*, Roma 1986, 20.

<sup>194</sup> E in effetti per molti anni numerose imprese bancarie erano esercitate da enti pubblici tramite fondazioni. Dello stesso avviso, L.C. UBERTAZZI, *Banche e concorrenza*, 2007, 113. Inoltre, si fa notare che attualmente la problematica risulta attutita dal fatto che dal 2005, come noto, la pubblica amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente (art. 1-bis l. 241/90).

l'imprenditore ad esercitare la sua attività. Peraltro, ai fini dell'industrialità dell'attività svolta (art. 2195, primo comma, c.c.), per integrare il fine di lucro è sufficiente l'idoneità, almeno tendenziale, dei ricavi a perseguire il pareggio di bilancio<sup>195</sup>.

Infine, occorre ricordare che dottrina e giurisprudenza maggioritaria affermano – seppur relativamente agli organismi di diritto pubblico – che non è necessario che un ente pubblico abbia in via esclusiva o prevalente lo scopo di soddisfare bisogni di interesse generale, ben potendo perseguire, oltre che tale scopo, anche quello di soddisfare interessi con carattere commerciale o industriale.

In tal caso, l'ente agisce con atti di diritto civile e non si applica la cd. “teoria del contagio”, ovvero quella linea di pensiero per la quale anche le attività *iure privatorum* debbono essere esercitate secondo il regime pubblicistico, giacché le prime sarebbero al servizio delle seconde<sup>196</sup>. Con l'ovvia specificazione che l'attività di impresa non può essere usata come *escamotage* per evitare di incorrere nell'ambito di applicazione del regime pubblicistico<sup>197</sup>.

Per quanto concerne eventuali rischi di commistione tra il ramo privato e pubblico, ci si potrebbe chiedere ad esempio se nel compiere determinate attività privatistiche, la Banca sia libera di agire preferendo un soggetto o un altro, ovvero debba rispettare le regole delle pubbliche amministrazioni<sup>198</sup>.

Orbene, anche per evitare questa problematica, solitamente le due attività (quella di diritto privato e quella di diritto pubblico) non sono solo divise dal punto di vista normativo, ma anche logico e persino funzionale, nelle strutture dell'organizzazione interna della Banca. Ad esempio, gli atti inerenti all'esercizio dei compiti di banca centrale rientranti nelle competenze del SEBC spettano al

---

<sup>195</sup> Così, Cass., 19 giugno 2008, n. 16612.

<sup>196</sup> In dottrina vedi, su tutti, R. GAROFOLI - G. FERRARI, *op cit.*, 316, 317. Per la giurisprudenza cfr. Cons. St., ad. pl., 1 agosto 2011, n. 16; *contra*: Corte giust. CE 15 gennaio 1998, causa C-44/96 (*Mannesmann Anlagenbau Austria*) e conforme Cons. St., 17 settembre 2002, n. 4711.

<sup>197</sup> Ad esempio, non sarebbe lecito per un ente pubblico creare appositamente un ramo di azienda privato che si occupi di *procurement* per evitare di incorrere nella normativa più stringente sugli appalti.

<sup>198</sup> M. PORZIO, *La disciplina giuridica dell'esercizio del credito*, 1991, 199.

governatore, mentre quelli di vigilanza sono di competenza del Direttorio<sup>199</sup>. O ancora, la Banca gestisce il proprio patrimonio immobiliare attraverso una società autonoma e partecipata (la Società italiana di iniziative edilizie e fondiariae - Sidief S.p.A.), che agisce *iure privatorum*.

---

<sup>199</sup> Agli atti cd. di banca centrale si applicano le norme di diritto civile, mentre a quelli di vigilanza le norme di diritto amministrativo.

## 4. L'ORGANIZZAZIONE DELLA BANCA D'ITALIA E LA SEMPLIFICAZIONE ORGANIZZATIVA

SOMMARIO: 4.1. Premessa: le strutture organizzative e i principali modelli organizzativi – 4.2. La struttura organizzativa della Banca d'Italia – 4.2.1. La *governance* – 4.2.2. La struttura organizzativa nel dettaglio – 4.3. L'organizzazione della BCE – 4.4. La struttura dell'Eurosistema e il SEBC – 4.5. L'assetto dell'Unione Bancaria (il MVU e il SRM) – 4.6. Le componenti e le variabili dell'organizzazione – 4.6.1. La semplificazione normativa – 4.6.2. La semplificazione dei processi – 4.6.3. La semplificazione delle strutture

### *4.1. Premessa: le strutture organizzative e i principali modelli organizzativi*

La struttura di un'organizzazione definisce il sistema di relazioni tra le persone che vi operano, descrive la distribuzione delle responsabilità e dei compiti, individua le linee e i livelli decisionali.

Spesso si tende a considerare la struttura organizzativa come elemento statico e non modificabile, ma in realtà essa è costruita sulla base delle esigenze di adattamento determinate dal contesto di riferimento (sviluppo di nuove attività, innovazioni tecniche o normative, ecc.).

La teoria organizzativa è una materia di recente letteratura, se si considera che prima della seconda guerra mondiale solo negli Stati Uniti ci si interessava seriamente di organizzazione aziendale. Non che un tempo non esistesse un'organizzazione, ma piuttosto era assai raro trovare in quegli anni una strategia organizzativa o una politica culturale o del personale, per lo meno come oggi la intendiamo<sup>200</sup>.

In generale, in qualsiasi organizzazione (ivi comprese le banche centrali) i modelli organizzativi più diffusi sono: la struttura gerarchico-funzionale, la struttura

---

<sup>200</sup> A. M. CONTESSA - A. DE MATTIA, *op. cit.*, 3-4.

divisionale e quella a matrice. La struttura gerarchico-funzionale, la più comune e quella adottata anche in Banca d'Italia (v. *infra*), suddivide l'organizzazione in aree di attività omogenee; il suo principale vantaggio è la possibilità di ottenere una forte specializzazione nei ruoli e quindi un'efficienza operativa maggiore nell'ambito di ciascuna funzione. Per contro, tale modello trova il suo limite nello scarso coordinamento tra le diverse funzioni e quindi implica una difficoltà maggiore nel perseguire obiettivi comuni.

Nella struttura divisionale, invece, l'organizzazione è "modellata" per linea di prodotto/servizio o per mercato/target di riferimento. Ciascuna divisione ha un forte grado di autonomia e presenta al suo interno una struttura funzionale, pertanto alcune funzioni possono essere duplicate tra una divisione e l'altra, mentre centralmente possono essere mantenute alcune funzioni trasversali (ad esempio amministrazione, sistemi informativi). Il fabbisogno di coordinamento è minore, ma è più forte l'esigenza di controllo direzionale (ad esempio attraverso meccanismi di definizione di obiettivi e di controllo sulla performance). Il principale svantaggio di questo modello è nel basso sfruttamento di economie di scala e di sinergie tra le divisioni.

Nell'ultimo decennio, soprattutto dopo la riforma dipartimentale avviata nel 2014, la Banca si sta avvicinando (seppur molto lentamente) a un modello gerarchico-funzionale con alcuni tratti divisionali, attuando un decentramento di poteri, risorse e obiettivi, dal vertice ai funzionari apicali (capi dipartimento).

La struttura a matrice è un mix delle precedenti e cerca di coniugare specializzazione e coordinamento. Il modello si sviluppa su due dimensioni: una verticale (la dimensione funzionale) presidiata dai *manager* di linea e una trasversale (per progetto o processo) i cui responsabili attingono tempo e risorse dalle varie funzioni. Le caratteristiche principali del modello a matrice vedono una divisione del lavoro meno stabile e creata sulla base dei progetti sviluppati e una struttura direzionale più articolata che richiede di presidiare l'equilibrio tra i diversi interessi<sup>201</sup>.

---

<sup>201</sup> La letteratura organizzativa sull'argomento è biblica. Tra tutti, cfr. H. MINTZBERG, *La progettazione dell'organizzazione aziendale*, 1996; G.R. JONES., *Organizzazione. Teoria*,

La struttura può poi riflettere le varie dimensioni in cui l'ente opera: esso può dunque avere una struttura centrale di coordinamento oltre a varie succursali inserite capillarmente nel territorio. La Banca d'Italia, così come le banche centrali di maggiore dimensione, sono dotate di filiali territoriali (la BCE non ne è dotata, poiché funge essa stessa da centro direzionale dell'Eurosistema e l'attività operativa locale è svolta dalle singole banche centrali).

Anche l'apparato amministrativo dello Stato è caratterizzato da enti amministrativi centrali, quali i Ministeri, e da enti territoriali (come le Prefetture).

Più in particolare, sotto l'aspetto organizzativo, l'apparato ministeriale, oramai dagli anni '90, può essere organizzato in due modelli alternativi<sup>202</sup>.

Secondo il modello dipartimentale, il ministero si articola in alcune grandi strutture organizzative (i dipartimenti, a loro volta sono suddivisi al loro interno in direzioni generali), che abbracciano grandi aree di materie omogenee, con relativi compiti di indirizzo e coordinamento delle unità di gestione interne, strumentali, finanziarie e del personale (ad esempio il dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'Interno).

Nel modello a direzione generale, invece, manca la struttura del dipartimento che si colloca tra il Ministro e le direzioni generali e queste ultime sono coordinate nella loro attività da un segretario generale (un esempio è la Direzione generale giustizia civile del Ministero della Giustizia).

Mentre il modello dipartimentale è tipico delle organizzazioni ministeriali la cui attività investe più politiche di settore omogenee, il secondo modello è caratterizzato dal fatto che l'azione ministeriale è coesa intorno ad una sola politica di settore, pur articolata in una pluralità di specializzazioni<sup>203</sup>.

---

*progettazione, cambiamento*, 2007; R.L. DAFT, *Organizzazione aziendale*, 2010; G. BONAZZI, *Storia del pensiero organizzativo*, Milano 2015, 337 ss.

<sup>202</sup> Secondo il nuovo ordinamento dettato dal D.lgs. del 30 luglio 1999, n. 300.

<sup>203</sup> Un modello organizzativo *sui generis* è invece quello della Presidenza del Consiglio, ispirato a criteri di flessibilità. Si v. R. GAROFOLI - G. FERRARI, *op cit.*, 94 ss.



## 4.2. La struttura organizzativa della Banca d'Italia

### 4.2.1. La governance

Abbiamo già visto che la Banca centrale italiana è un ente di diritto pubblico, ma ha la forma di società per azioni.

Il capitale della Banca d'Italia è di 7,5 miliardi euro, rappresentato da quote nominative di partecipazione dal valore nominale di euro 25.000 ciascuna. Le quote di partecipazione possono appartenere a: banche e imprese di assicurazione e riassicurazione aventi sede legale e amministrazione centrale in Italia; fondazioni; enti ed istituti di previdenza e assicurazione aventi sede legale in Italia e fondi pensione<sup>204</sup>.

La struttura organizzativa e la *governance* della Banca è quindi tipica di una impresa bancaria, ma anche di una banca centrale, con in più dei tratti plasmati da altre pubbliche amministrazioni<sup>205</sup>.

Segnatamente, la *governance* si fonda su principi di autonomia e di indipendenza affermati in sede comunitaria e nell'ordinamento nazionale, e ribaditi dallo Statuto. Essa è affidata ai seguenti organi centrali: l'assemblea dei partecipanti, il consiglio superiore, il direttorio, il collegio sindacale, il governatore, il direttore generale e i tre vice direttori generali<sup>206</sup>.

---

<sup>204</sup> La l. n. 5 del 2014 ha riformato il capitale della Banca stabilendo un limite massimo del 3 per cento alla quota detenibile da ciascuno di essi. Per le quote possedute in eccesso non spetta il diritto di voto e i relativi dividendi sono imputati alle riserve statutarie della Banca. L'utile netto è destinato: alla riserva ordinaria, fino alla misura massima del 20 per cento; ai partecipanti, fino alla misura massima del 6 per cento del capitale; alla riserva straordinaria e a eventuali fondi speciali, fino alla misura massima del 20 per cento; allo Stato, per l'ammontare residuo (Cfr. art. 38 Statuto della Banca d'Italia del 2016).

<sup>205</sup> Le fonti normative principali dove è disciplinata l'organizzazione dell'Istituto sono lo statuto della Banca d'Italia (da ultimo approvato con d.P.R. 15 febbraio 2016) e il Regolamento generale della Banca d'Italia (da ultimo approvato dal consiglio superiore nel dicembre 2015). In quanto appartenente al Sistema europeo delle Banche centrali, avranno altresì carattere cogente lo statuto SEBC e gli atti della BCE.

<sup>206</sup> Art. 5 dello Statuto della Banca d'Italia del 2016.

L'assemblea dei partecipanti è l'organo deliberativo composto dai soci azionisti della Banca in quanto S.p.A., ma non ha alcuna ingerenza nelle materie relative all'esercizio delle funzioni pubbliche attribuite alla Banca<sup>207</sup>. Oltre a nominare i membri del consiglio superiore e del collegio sindacale, le sue funzioni principali sono quelle di approvare il bilancio annuale e le modifiche dello Statuto<sup>208</sup>.

Il consiglio superiore si compone del governatore e di tredici consiglieri nominati dall'assemblea<sup>209</sup>. È l'organo cui spetta l'amministrazione generale nonché la vigilanza sull'andamento della gestione e il controllo interno della Banca.

Nomina, su proposta del governatore, il direttore generale e i vice direttori generali e concorre, fornendo un parere, alla procedura di nomina del governatore. Come ampiamente visto, a differenza che nell'origine costitutiva della Banca, quest'organo non ha più alcuna attribuzione né inferenza nell'attività istituzionale della Banca, residuando solo competenze su aspetti gestionali, organizzativi e contabili (adotta le deliberazioni riguardanti l'articolazione territoriale e l'assetto organizzativo generale della Banca; approva il bilancio annuale di previsione degli impegni di spesa e gli accordi stipulati con le organizzazioni sindacali; viene informato dal governatore sui fatti rilevanti concernenti l'amministrazione della Banca)<sup>210</sup>.

Peraltro, in sostanza, in molte di queste attività agisce in funzione meramente consultiva o autorizzatoria di scelte gestionali compiute materialmente dal direttorio o dal governatore.

---

<sup>207</sup> Art. 6 dello statuto della Banca d'Italia del 2016.

<sup>208</sup> Come abbiamo visto, non ha alcun potere decisorio sulla distribuzione degli utili, la maggior parte dei quali è ceduto allo Stato, per cui queste due ultime attività si potrebbero ritenere alla stregua di "atti dovuti".

<sup>209</sup> Si è detto che i membri non sono sostanzialmente i rappresentanti dei soci privati, ma sono esponenti di spicco del tessuto economico-industriale italiano. Più precisamente, la nomina è effettuata dall'assemblea dei partecipanti, ma riunita in varie sotto-assemblee territoriali. E' questo un retaggio del passato che rispecchiava, nella fine dell'800 la struttura policentrica della Banca e dell'Italia preunitaria dell'epoca.

<sup>210</sup> Cfr. artt. 15 ss. dello statuto della Banca d'Italia del 2016.

Il collegio sindacale svolge funzioni di controllo sull'amministrazione della Banca per l'osservanza della legge, dello statuto e del regolamento generale. Si compone di cinque membri effettivi (nominati dall'assemblea dei partecipanti), tra cui un presidente e due supplenti, che rimangono in carica tre anni e sono rieleggibili non più di tre volte.

Similmente a quanto accade per ogni S.p.A., esso verifica nel corso dell'esercizio la regolare tenuta della contabilità e la corretta rilevazione dei fatti di gestione nelle scritture contabili, esamina il bilancio, ed esprime il proprio parere sulla destinazione dell'utile netto<sup>211</sup>.

Il direttorio è un organo collegiale, costituito dal governatore, dal direttore generale e da tre vice direttori generali, competente per l'assunzione dei provvedimenti aventi rilevanza esterna relativi all'esercizio delle funzioni pubbliche attribuite dalla legge alla Banca, per il perseguimento delle finalità istituzionali, con esclusione delle decisioni rientranti nelle attribuzioni del SEBC (che sono devolute al governatore)<sup>212</sup>.

I membri del direttorio durano in carica sei anni e il mandato è rinnovabile per una sola volta. Sono nominati su proposta del consiglio superiore della Banca, su proposta del governatore<sup>213</sup>.

Nell'ambito delle proprie competenze, tale organo può rilasciare deleghe al personale direttivo della Banca, stabilendone forme e modalità di esercizio, per l'adozione di provvedimenti che non richiedono valutazioni di carattere discrezionale, quali acclaramenti, accertamenti e altri che comportino mere ricognizioni di fatti, circostanze e requisiti<sup>214</sup>.

---

<sup>211</sup> Cfr. artt. 20 ss. dello statuto della Banca d'Italia del 2016.

<sup>212</sup> Con estrema approssimazione si può riassumere affermando che spettano al direttorio in sede collegiale le decisioni in materia soprattutto di vigilanza, mentre residuano al governatore come organo monocratico tutte le altre decisioni non affidate al direttorio.

<sup>213</sup> I provvedimenti di nomina debbono essere approvati con decreto del Presidente della Repubblica promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri di concerto col Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Consiglio dei ministri (Art. 18 statuto della Banca d'Italia).

<sup>214</sup> Cfr. artt. 22 ss. dello statuto della Banca d'Italia del 2016 e art. 19, co. 7, l. 28 dicembre 2005, n. 262.

Il direttorio, già presente in veste informale, fu istituzionalizzato e dotato di autonomi poteri dopo le vicende giudiziarie che coinvolsero il governatore Fazio, per limitare i poteri del governatore e dare alla Banca una *governance* più collegiale.

Il governatore è l'apice della struttura organizzativa della Banca. Egli rappresenta l'Istituto di fronte ai terzi in tutti gli atti e contratti e nei giudizi. Inoltre ha le competenze e i poteri riservati ai membri degli organismi decisionali della BCE e del SEBC e gli è rimesso tutto quanto nella legge o nello statuto non è espressamente riservato al consiglio superiore o al direttorio<sup>215</sup>.

Tra le varie attività attribuitegli: dispone, sentito il direttorio, le nomine, le promozioni, le assegnazioni, i trasferimenti e gli incarichi del personale di grado superiore e nomina i direttori nelle sedi e nelle succursali; sottopone al consiglio superiore le proposte di decisione e gli sono rimessi tutti i compiti i quali non sono espressamente riservati al consiglio superiore o al direttorio.

La nomina del governatore, il rinnovo del suo mandato e la revoca (possibile solo nei casi previsti dello statuto del SEBC) sono disposti con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il parere del consiglio superiore<sup>216</sup>. Egli rimane in carica 6 anni ed il suo mandato può essere rinnovato una sola volta<sup>217</sup>.

Il direttore generale ha la competenza (per l'appunto "generale") per gli atti di ordinaria amministrazione e sovrintende alla gestione e all'organizzazione dell'Istituto.

In tale ambito, tra le varie attività: emana la normativa interna; dispone, sentito il direttorio, le promozioni, le assegnazioni, i trasferimenti e gli incarichi del personale quando ciò non sia di competenza del governatore; coadiuva il

---

<sup>215</sup> Art. 25 statuto della Banca d'Italia.

<sup>216</sup> Cfr. art. 14, co. 2 statuto SEBC e art. 18, co. 1 statuto della Banca d'Italia del 2016.

<sup>217</sup> Art. 19, co. 7, l. 28 dicembre 2005, n. 262.

governatore nell'esercizio delle sue attribuzioni e lo sostituisce nel caso di assenza o d'impedimento.

Nell'esercizio delle sue attribuzioni il direttore generale è affiancato dai vice direttori generali, che lo sostituiscono in caso di assenza o impedimento. Ciascuno di essi può oltretutto sostituire il governatore e il direttore generale in caso di loro contemporanea assenza o impedimento<sup>218</sup>.

#### 4.2.2. La struttura organizzativa nel dettaglio

Nel dettaglio, la struttura organizzativa della Banca d'Italia riflette le tre dimensioni in cui opera l'Istituto: locale, nazionale e internazionale<sup>219</sup>.

Le strutture centrali compongono la cd. amministrazione centrale, con sede a Roma, che elabora e attua gli indirizzi strategici, gestionali e operativi.

L'amministrazione centrale è articolata in otto dipartimenti per lo svolgimento organico e integrato delle funzioni della Banca (cfr. *supra* per una disamina delle funzioni svolte dai singoli dipartimenti).

I dipartimenti si compongono di "servizi" che curano le attività specialistiche, amministrative e tecniche e sono a loro volta costituiti da "divisioni". Alcune funzioni quali quelle di *audit*, legale e di risoluzione delle crisi bancarie sono alle dirette dipendenze del Direttorio. Inoltre, la programmazione e il coordinamento delle attività sono assicurati anche da comitati con funzioni consultive, decisionali o di controllo<sup>220</sup>.

---

<sup>218</sup> Cfr. artt. 26-27 dello statuto della Banca d'Italia del 2016.

<sup>219</sup> L'organizzazione della Banca è costituita, in amministrazione centrale, da 8 dipartimenti, 2 unità, 37 servizi, 180 divisioni e 92 sotto unità. Completano il quadro altre strutture (es: nuclei, *task force*). Le filiali sono attualmente 39 e sono organizzate in divisioni e nuclei. Le delegazioni sono 3: a New York, Tokyo e Londra. Il confronto tra le tre principali Banche centrali d'Europa (Banca d'Italia, *Bundesbank* e *Banque de France*) evidenzia che la Banca tedesca presenta una struttura sostanzialmente più snella, mentre *Banque de France* una più complessa rispetto alla Banca italiana (sia a livello di AC, sia a livello di Filiali). La BCE, come si vedrà, ha una struttura snella e più simile a quella di *Bundesbank*, ma non è dotata di rete territoriale.

<sup>220</sup> Cfr. Regolamento generale della Banca d'Italia, art. 12.

Si è già visto nel capitolo riservato alle funzioni della Banca che alcune strutture si occupano delle funzioni prettamente istituzionali (in cui è impegnato circa il 60% del personale) e altre svolgono attività di supporto (v. *infra*).

L'attuale modello dell'amministrazione centrale, ridisegnato nel 2014, aggrega nei dipartimenti (cd. *board -1*) i compiti e le responsabilità che richiedono un indirizzo unitario e un presidio comune delle risorse umane e finanziarie utilizzate. Le diverse attività sono poi affidate a componenti organizzative via via più ristrette: i servizi (*board -2*) e le divisioni (*board -3*), ove le responsabilità del personale aumentano al crescere della posizione organica.<sup>221</sup>

Nel territorio, l'organizzazione si articola in filiali insediate nei capoluoghi regionali e in alcuni capoluoghi di provincia. Esse svolgono diversi compiti necessari a fornire servizi alla comunità locale, tra i tanti: curano il servizio di tesoreria dello Stato; svolgono compiti in materia di vigilanza bancaria e finanziaria, circolazione monetaria e sistema dei pagamenti; sono impegnate in attività di analisi economica e di rilevazione statistica a livello locale<sup>222</sup>.

La Banca è inoltre presente all'estero con delegazioni nelle città di Londra, New York e Tokyo e con funzionari distaccati con la qualifica di addetti finanziari presso alcune rappresentanze diplomatiche<sup>223</sup>. Le delegazioni e gli addetti finanziari studiano l'evoluzione della congiuntura reale e finanziaria del paese ospitante, curano i contatti con le istituzioni monetarie e con banche e intermediari finanziari, svolgono funzioni di consulenza per le rappresentanze diplomatiche italiane, possono svolgere osservazione economica su Paesi ulteriori rispetto a quello di residenza, allo scopo di favorire lo sviluppo delle relazioni con le autorità economiche e finanziarie e la conoscenza dei reciproci mercati.

---

<sup>221</sup> Tra gli ultimi interventi in ambito di semplificazione organizzativa, si ricordano quelli volti alla semplificazione del modello organizzativo, come il superamento della distinzione tra "divisioni" e "uffici": per tutte le unità di base è stata convenzionalmente adottata la denominazione di "divisione", più diffusa in Banca e ricorrente in altre banche centrali.

<sup>222</sup> Cfr. Regolamento generale della Banca d'Italia, art. 30 ss.

<sup>223</sup> Cfr. il sito istituzionale della Banca d'Italia al link <http://www.bancaditalia.it/chisiamo/organizzazione/>

Come segnalato, il modello organizzativo della Banca d'Italia è stato soggetto nel tempo a diversi interventi di adattamento che ne hanno comunque mantenuta l'impostazione ispirata al criterio gerarchico-funzionale. Si tratta, infatti, di un modello particolarmente adatto per contesti caratterizzati da sostanziale stabilità e di sviluppo di un alto livello di specializzazione, risultato storicamente coerente con il ruolo istituzionale della Banca e con l'ambiente in cui per lungo tempo esso si è iscritto. Negli ultimi anni, però, il contesto esterno è divenuto molto più dinamico e le modalità di svolgimento delle attività sono cambiate, richiedendo un impegno costante verso l'innovazione.

Si è accentuata, così, l'esigenza di competenze professionali più trasversali, flessibili, manageriali e meno specialistiche, poiché in un contesto dinamico aumentano interrelazioni e interdipendenze e lo specialismo rischia di soccombere.

Sono stati perciò apportati diversi correttivi al modello, con l'obiettivo di attenuare la rigidità dell'originario orientamento alla specializzazione, attraverso il rafforzamento dei meccanismi di coordinamento (v. *infra*).

#### 4.3. L'organizzazione della BCE

Sotto l'aspetto giuridico-formale la Banca centrale europea (BCE) è una Istituzione dell'Unione Europea e ad essa si applicano le norme del Trattato relative alle Istituzioni, con la conseguenza che i suoi atti (in particolar modo decisioni e raccomandazioni) sono sottoposti al controllo di legittimità della Corte di Giustizia come gli omologhi atti comunitari<sup>224</sup>.

---

<sup>224</sup> Le principali fonti normative di riferimento sono: il TUE; il TFUE; lo statuto SEBC e BCE (Protocollo n.4 allegato al TUE e al TFUE) e il Reg. (UE) n. 1024/2013 del 15 ottobre 2013 (Regolamento MVU). Secondo il disposto dell'art. 4 TUE, la BCE viene menzionata tra le istituzioni della Comunità Europea (unitamente a Parlamento Europeo, Consiglio, Commissione, Corte di Giustizia e Corte dei Conti) ed il Trattato le riconosce personalità giuridica. Secondo lo Statuto SEBC le è attribuita anche la più ampia capacità di agire per il raggiungimento delle sue finalità istituzionali Per un approfondimento giuridico confronta R. ADAM - A. TIZZANO, *Manuale di Diritto dell'Unione Europea*, 2014, 99 ss. Per gli aspetti di politica monetaria cfr. M. PIFFERI - A. PORTA; *La banca centrale europea*, Milano 2006, 5 ss.

Peraltro, il quadro giuridico di riferimento conferisce alla BCE assoluta indipendenza ed autonomia rispetto alle Istituzioni Europee; ricalcando, *mutatis mutandis*, l'assetto "orientato alla banca centrale" (v. *supra*) tipico delle banche centrali moderne<sup>225</sup>.

L'indipendenza e l'autonomia della Banca sono effettivamente garantite sotto diversi profili: *in primis* quello istituzionale – con l'attribuzione della personalità giuridica – poi sotto il profilo materiale, con l'attribuzione di specifiche competenze decisionali. L'autonomia della Banca è oltretutto tutelata sotto l'aspetto personale – con le norme relative ai propri dipendenti – ed infine attraverso l'assetto finanziario, con l'attribuzione di proprie risorse patrimoniali.

Come già accennato nel capitolo storico (v. *supra*), tale indipendenza, ha come effetto collaterale il problema di legittimazione democratica della stessa Istituzione, dato il fatto che i componenti della BCE, come del resto quelli di tutte le altre banche centrali e anche della Commissione Europea, non sono eletti democraticamente, ma sono scelti per meriti tecnici.

D'altro canto, sia il TUE, che lo Statuto della BCE, sono trattati comunitari e, in quanto tali, ratificati dei singoli Stati membri; inoltre gli organi di vertice sono nominati con l'approvazione del Consiglio europeo.

Come contraltare, per rendere conoscibile e valutabile l'azione della Banca sono previsti forti meccanismi di limitazione del potere, obblighi di trasparenza e di *accountability*, quali ad esempio: la partecipazione alle sedute del consiglio direttivo della BCE del Presidente del consiglio dei ministri finanziari dei Paesi membri (cui è attribuito il potere di presentare mozioni) e quella di un membro della Commissione Europea (pur senza diritto di voto); l'obbligo di *reporting* al Parlamento Europeo, al Consiglio europeo, oltre che alla Commissione sulla propria attività e quella del SEBC.

Nonostante la natura giuridica di diritto pubblico e di Istituzione dell'Unione Europea, anche la BCE è dotata in un capitale, che ammonta a 10.825.007.069,61 euro, ed è sottoscritto dalle banche centrali nazionali di tutti gli Stati membri dell'UE. La Banca d'Italia detiene poco più del 12% della *capital key*, per un

---

<sup>225</sup> V. *Supra*.



controvalore di 1.332.644.970,33 euro (è la terza banca centrale d'Europa dopo Germania e Francia).

Le quote di partecipazione delle banche centrali sono calcolate secondo uno schema che riflette il peso percentuale del rispettivo Stato membro nella popolazione totale e nel prodotto interno lordo dell'UE. Sulla base dei dati forniti dalla Commissione europea, la BCE adegua i coefficienti di ponderazione con cadenza quinquennale e ogni volta che un nuovo paese entra a far parte dell'UE<sup>226</sup>.

I profitti e le perdite netti della BCE sono distribuiti tra le banche centrali dei paesi dell'area dell'Euro (Eurosistema); le altre banche centrali del SEBC (non appartenenti all'area dell'Euro) non hanno titolo a partecipare alla distribuzione degli utili, né sono tenute al ripianamento delle perdite della BCE. Naturalmente, esse sono comunque tenute a versare una percentuale minima delle quote di capitale rispettivamente sottoscritte, a titolo di contributo ai costi operativi della BCE, connesso alla loro partecipazione al SEBC<sup>227</sup>.

Ma la BCE è anche l'Istituzione apicale del SEBC, dell'Eurosistema e del MVU. In tali ambiti, le sue funzioni sono andate via via crescendo con la progressiva coesione del mercato unico europeo.

Ad oggi, alcuni dei compiti fondamentali ad essa attribuiti (ma da assolvere operativamente tramite l'Eurosistema) sono: la definizione e l'attuazione della politica monetaria per l'area dell'euro; le operazioni sui cambi; la gestione delle riserve ufficiali dei Paesi dell'area dell'euro (gestione di portafoglio); il promovimento del regolare funzionamento dei sistemi di pagamento<sup>228</sup>. Inoltre,

---

<sup>226</sup> Cfr. <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/capital/html/index.it.html>

<sup>227</sup> Cfr. art. 33 Statuto SEBC. Più in particolare, il profitto netto della BCE deve essere distribuito nell'ordine seguente: un importo stabilito dal Consiglio direttivo, che non può superare il 20% del profitto netto, viene trasferito al fondo di riserva generale entro un limite pari al 100% del capitale; il rimanente viene distribuito ai detentori di quote della BCE in proporzione alle quote versate. Qualora la BCE subisca una perdita (caso più unico che raro), essa viene coperta dal fondo di riserva generale della BCE, e se necessario, previa decisione del Consiglio direttivo, dal reddito monetario dell'esercizio finanziario pertinente in proporzione e nei limiti degli importi ripartiti tra le banche centrali nazionali.

<sup>228</sup> Art. 127, § 2 TFUE.

dal 2014 la BCE assolve compiti specifici afferenti la vigilanza prudenziale degli enti creditizi, nel quadro del Meccanismo di vigilanza unico composto dalla stessa BCE e dalle Autorità nazionali competenti (v. *infra*)<sup>229</sup>.

Oltre a ciò, è anche assegnataria di altre attribuzioni quali: quelle inerenti l'emissione di banconote (la BCE ha il diritto esclusivo di autorizzare l'emissione di banconote all'interno dell'area dell'Euro, che vengono poi concretamente prodotte e immesse in circolazione dalle singole banche centrali); la produzione di statistiche in collaborazione con le banche centrali; alcune funzioni di stabilità finanziaria e vigilanza prudenziale (v. *infra*); la cooperazione a livello internazionale ed europeo, intrattenendo relazioni operative con istituzioni, organi e consessi, all'interno dell'UE e a livello mondiale.

A livello di *governance*, il consiglio direttivo (*governing council*) è il principale organo decisionale della BCE e comprende i sei membri del comitato esecutivo e i governatori delle banche centrali nazionali dei 19 paesi dell'area dell'Euro. Essendo l'ente rappresentativo delle banche centrali dei paesi che adottano l'area Euro, è dunque anche l'organo di vertice dell'Eurosistema<sup>230</sup>.

Esso ha il compito di adottare indirizzi e prendere decisioni al fine di assicurare lo svolgimento dei compiti affidati alla BCE e all'Eurosistema e, in particolar modo, formulare la politica monetaria per l'area dell'Euro attraverso l'assunzione delle decisioni in merito agli obiettivi monetari, ai tassi di interesse di riferimento e all'offerta di riserve nell'Eurosistema, nonché la definizione degli indirizzi per l'attuazione di tali decisioni.

Nel contesto delle nuove competenze di vigilanza bancaria della BCE, ha inoltre il compito di adottare sia deliberazioni relative al quadro generale entro il quale le

---

<sup>229</sup> Si v. Art. 127, § 6 TFUE e reg. MVU.

<sup>230</sup> Per vero, l'estensione dell'Eurosistema ha comportato l'adozione di un sistema in base al quale i governatori delle banche centrali nazionali si alternano nell'esercizio dei diritti di voto in seno al Consiglio direttivo. Il sistema rotativo è stato previsto nei Trattati non appena il numero dei governatori fosse risultato superiore a 18. Cfr. in tal senso e per un maggior dettaglio: <https://www.ecb.europa.eu/explainers/tell-me-more/html/voting-rotation.it.html>.

decisioni di vigilanza sono assunte, sia progetti di decisione del consiglio di vigilanza, secondo la procedura di non obiezione<sup>231</sup>.

Il comitato esecutivo (*executive board*) è l'organo esecutivo della BCE e comprende: il presidente della BCE; il vicepresidente della BCE e altri quattro membri.

Tutti i membri sono nominati dal Consiglio europeo, che delibera a maggioranza qualificata. Tale organo ha il compito di: preparare le riunioni del consiglio direttivo; attuare la politica monetaria dell'area dell'euro in conformità con gli indirizzi e le decisioni del consiglio direttivo e impartire le necessarie istruzioni alle banche centrali dei paesi dell'area dell'Euro; gestire gli affari correnti della BCE; esercitare alcuni poteri, anche di natura normativa, a esso delegati dal consiglio direttivo<sup>232</sup>.

Il presidente della BCE è la carica di riferimento dell'istituzione. Egli dirige il comitato esecutivo, il consiglio direttivo ed il consiglio generale, rappresenta la Banca all'estero. Per fornire più autonomia alla Banca, la carica di presidente ha una durata di 8 anni e non è rinnovabile.

Il consiglio generale (*general council*) è l'organo della BCE rappresentativo delle banche centrali dei 28 Paesi che fanno parte della UE (compresi quindi i 19 che adottano l'euro e i 9 che ancora non l'hanno adottato)<sup>233</sup>. Per tale motivo è anche la sede dove i membri del SEBC, non appartenenti all'Eurosistema, possono intervenire più fattivamente.

Il consiglio generale è nato come un organo di transizione, poiché non tutti gli Stati membri dell'UE hanno ancora adottato l'Euro. Nelle previsioni statutarie, il

---

<sup>231</sup> Art. 10 statuto SEBC.

<sup>232</sup> Art. 11 statuto SEBC.

<sup>233</sup> Art. 44 statuto SEBC.

consiglio generale dovrebbe essere sciolto una volta che tutti gli Stati membri dell'UE avranno introdotto la moneta unica (se mai l'adotteranno)<sup>234</sup>.

Tale organo comprende il presidente e il vicepresidente della BCE, nonché i governatori delle banche centrali nazionali dei 28 Stati membri dell'UE.

Gli altri membri del comitato esecutivo della BCE, il presidente del Consiglio dell'UE e un membro della Commissione europea possono partecipare alle riunioni del consiglio generale, ma senza diritto di voto.

Tra le varie attribuzioni, il consiglio generale concorre: all'assolvimento delle funzioni consultive della BCE; alla raccolta di informazioni statistiche; alla redazione del rapporto annuale della BCE; all'elaborazione delle disposizioni necessarie per uniformare le procedure contabili e di rendiconto riguardanti le operazioni compiute dalle banche centrali nazionali; all'elaborazione delle condizioni di impiego dei dipendenti della BCE; ai preparativi necessari per fissare irrevocabilmente i tassi di cambio delle monete degli Stati membri con deroga nei confronti dell'euro.

Il consiglio di vigilanza (*supervisory board*) ha il compito di pianificare e svolgere i compiti di vigilanza assunti dalla BCE dopo l'entrata in vigore del MVU.

E' l'organo apicale del MVU (v. *infra*) e delle funzioni di vigilanza della BCE, funzione, quest'ultima, che si è deciso di separare organizzativamente dalla politica monetaria della BCE (un po' come accade in Banca d'Italia ove le decisioni di politica monetaria sono generalmente affidate al governatore e quelle di vigilanza al direttorio)<sup>235</sup>.

Per ragioni macroprudenziali, il consiglio direttivo può comunque intervenire in ultima istanza sui progetti di decisioni presentati dal consiglio di vigilanza, ma decide in base ad una snella procedura di non obiezione (simile all'italiana "silenzio assenso").

---

<sup>234</sup> Cfr. <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/decisions/gencc/html/index.it.html>.

<sup>235</sup> Cfr. considerando 66 ss. regolamento MVU.

Il consiglio di vigilanza è composto da un presidente (nominato con mandato quinquennale non rinnovabile), un vicepresidente (scelto fra i membri del comitato esecutivo della BCE), quattro rappresentanti della BCE e i rappresentanti delle autorità di vigilanza nazionali.

Tale organo è coadiuvato da un comitato direttivo (*steering committee*) che lo supporta nelle sue attività e ne prepara le riunioni, composto dal presidente e il vicepresidente del consiglio di vigilanza, un rappresentante della BCE e cinque rappresentanti delle autorità di vigilanza nazionali<sup>236</sup>.

Oltre agli organi decisionali, la *governance* interna della BCE prevede un comitato di *audit* e vari livelli di controllo interni ed esterni.

Per quanto concerne la struttura organizzativa interna, la BCE è attualmente suddivisa in ventiquattro aree operative. Tale struttura, molto orizzontale, riflette l'ampiezza delle funzioni della BCE e la volontà di evitare un eccesso di gerarchia.

Ciascuna area operativa è diretta da un alto dirigente (direttore generale o direttore a seconda dell'ampiezza dell'area) che riporta direttamente a un membro del comitato esecutivo, o al responsabile generale dei servizi, ovvero ancora al consiglio di vigilanza (alcuni di essi presiedono anche i comitati del SEBC nei propri ambiti di competenza).

Per aumentare il coordinamento tra le aree, come del resto è avvenuto anche in Banca d'Italia, sono stati istituiti una serie di comitati interni alla BCE (con funzione precipuamente consultiva) per facilitare lo svolgimento di funzioni trasversali.

Recentemente, date le nuove funzioni acquisite in materia di vigilanza e la correlata crescita del personale, da un lato è stata introdotta la figura del responsabile generale dei servizi (*chief services officer* - CSO) per supportare l'organizzazione interna della Banca e le funzioni di supporto; dall'altro sono

---

<sup>236</sup> I cinque rappresentanti delle autorità di vigilanza nazionali sono nominati dal consiglio di vigilanza per un anno, in base a un sistema di rotazione che assicura un'equa rappresentanza dei paesi. Cfr. <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/decisions/ssm/html/index.en.html>.

state create nuove aree operative adibite alla funzione di vigilanza, che riportano direttamente al *supervisory board*<sup>237</sup>.

#### 4.4. La struttura dell'Eurosistema e del SEBC

IL Sistema Europeo di Banche Centrali (SEBC o ESCB) è composto dalla BCE e dalle singole banche centrali nazionali dei 28 Paesi aderenti all'Unione Europea<sup>238</sup>.

L'Eurosistema è invece composto dalla BCE e dalle banche centrali dei 19 Paesi che adottano l'Euro<sup>239</sup>.

E' fondamentale sottolineare che tali organismi non sono dotati di personalità giuridica, a differenza della BCE e delle singole banche centrali. Infatti, il SEBC, così come l'Eurosistema, è governato dagli organi decisionali della BCE<sup>240</sup>.

Per tale ragione, quand'anche compiano funzioni in quanto parte dell'Eurosistema o del SEBC, le singole banche nazionali operano con la propria "spendita del nome" e responsabilità. Resta inteso che le attività che rimangono in capo esclusivamente alle banche centrali locali (ad es. quella di tesoreria dello Stato<sup>241</sup>) non possono essere comunque in contrasto con gli obiettivi ed i compiti del SEBC.

L'organizzazione di questi particolari sistemi è dunque un *unicum* che spesso è assimilato a un "condominio", in cui la BCE ne è l'amministratore e le banche centrali i condomini. Nel senso che esiste un accentramento decisionale negli organi apicali della BCE, a capo di un decentramento operativo verso le singole

---

<sup>237</sup> Si v. <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/orgachart/html/index.it.htm>.

<sup>238</sup> A livello normativo, le funzioni del SEBC e dell'Eurosistema sono definite dal TFUE e specificate dallo statuto SEBC.

<sup>239</sup> In genere, il TFUE e lo statuto SEBC fanno riferimento al SEBC e non all'Eurosistema, essendo stati redatti in base all'assunto che tutti gli Stati membri dell'UE avrebbero adottato l'Euro e che quindi i due organismi sarebbero stati infine coincidenti, perciò la distinzione fra Eurosistema e SEBC continuerà a essere necessaria finché vi saranno Stati membri dell'UE che non avranno adottato l'Euro.

<sup>240</sup> Art. 8 statuto SEBC.

<sup>241</sup> Con l'ovvio limite del divieto di effettuare finanziamenti delle amministrazioni pubbliche sia locali che centrali. V. *supra*.

banche centrali, alle quali viene demandata la concreta attuazione delle decisioni centrali in materia di politica monetaria e vigilanza.

A supporto di tale organizzazione, nella struttura del SEBC sono poi previsti dei comitati, per favorire il coordinamento tra le singole banche centrali e tra esse e la BCE.

Il modello potrebbe ricordare la *Federal reserve system* statunitense, ma, a differenza che nell'assetto americano, ove esiste un vero e proprio organo a capo di un sistema federale, il Sistema europeo non è un organo, ma piuttosto ci troviamo di fronte a un organismo dove le banche centrali nazionali si riuniscono delegando la gestione della politica monetaria e della vigilanza creditizia ad un organo sovranazionale – BCE – mantenendone la concreta applicazione operativa<sup>242</sup>.

#### 4.5. *L'assetto dell'Unione Bancaria (il MVU e il SRM)*

La recente crisi finanziaria ha messo in luce la rapidità e la virulenza con cui possono propagarsi i problemi del settore finanziario e le ricadute dirette per i cittadini dell'area dell'Euro.

L'esigenza di un'Unione bancaria è, per l'appunto, emersa dalla crisi finanziaria del 2008 e dalla successiva crisi del debito sovrano. E' subito risultato chiaro che, specie in un'Unione monetaria come l'area dell'Euro, i problemi causati dagli stretti legami tra le finanze del settore pubblico e il settore bancario possono facilmente trascendere i confini nazionali e provocare turbolenze finanziarie a livello globale.

L'Unione bancaria rappresenta, dunque, un passo importante verso un'autentica unione economica e monetaria, nonché un grande sviluppo per l'Unione Europea, consentendo un'applicazione coerente della normativa bancaria dell'UE nei paesi partecipanti, giacché l'obiettivo di una vigilanza europea comune è contribuire a

---

<sup>242</sup> Cfr. sul punto Noventa, *op. cit.*

ristabilire la fiducia nel settore bancario europeo e rafforzare la capacità di tenuta delle banche<sup>243</sup>.

L'Unione bancaria consta di due pilastri: il Meccanismo di vigilanza unico (MVU o SSM) e il Meccanismo di risoluzione unico (*Single Resolution Mechanism*, SRM). Un terzo pilastro, il Sistema europeo di garanzia dei depositi bancari (SGD) è ancora *in fieri*<sup>244</sup>.

Il Meccanismo di vigilanza unico (MVU o SSM), entrato definitivamente a regime dal terzo trimestre del 2014, è il sistema europeo di vigilanza bancaria che comprende la BCE e le Autorità di vigilanza nazionali dei Paesi partecipanti<sup>245</sup>.

Tutti i Paesi dell'area dell'Euro aderiscono automaticamente all'MVU. Gli altri Stati membri dell'UE, che non utilizzano l'Euro come valuta nazionale, possono decidere facoltativamente di prendervi parte.

Le principali finalità del MVU sono: salvaguardare la sicurezza e la solidità del sistema bancario europeo; accrescere l'integrazione e la stabilità finanziarie; assicurare una vigilanza coerente.

La BCE sovrintende a detta attività, principalmente attraverso i suoi organi deputati alla vigilanza (il consiglio di vigilanza e il comitato direttivo, v. *supra*).

In particolare, essa supervisiona direttamente le banche più importanti a livello europeo (cd. *significant*) e indirettamente vigila a sua volta la supervisione svolta dalle singole banche centrali sugli enti meno significativi (cd. *less significant*). Ma la BCE può decidere in ogni momento di avocare a sé la vigilanza diretta di un qualsiasi intermediario (anche non significativo) al fine di assicurare l'applicazione coerente di *standard* di vigilanza elevati.

---

<sup>243</sup> Cfr. <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/bankingunion/html/index.it.html>.

<sup>244</sup> Tale sistema mira ad armonizzare i livelli di tutela offerti dai fondi nazionali e le loro modalità di intervento in caso di crisi, con l'obiettivo di eliminare possibili distorsioni competitive all'interno del mercato unico. Cfr. Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014, 2014/49/UE; Senato della Repubblica, Documentazione per le Commissioni, Esami di atti e documenti dell'Unione Europea, *Sistema europeo di assicurazione dei depositi e completamento dell'Unione bancaria*, 29 gennaio 2016.

<sup>245</sup> Non vi partecipano dunque solo banche centrali come nel SEBC, dato che le attribuzioni di vigilanza creditizia all'estero sono affidate anche o esclusivamente ad altri enti amministrativi (come per la Germania, dove non è competente la *Bundesbank*, ma la *Ba.fin*).



Il Meccanismo di risoluzione unico delle banche e delle società di intermediazione mobiliare che prestano servizi che comportano l'assunzione di rischi in proprio (SRM), in vigore dal 1 gennaio 2016, è un sistema complementare al Meccanismo di vigilanza unico (MVU), con l'obiettivo di preservare la stabilità finanziaria dell'area dell'euro mediante una gestione centralizzata delle procedure di risoluzione<sup>246</sup>.

E' altresì prevista una seconda "gamba" del meccanismo, frutto dell'istituzione di un Fondo di risoluzione unico per il finanziamento dei programmi di risoluzione (*Single Resolution Fund*, SRF), alimentato dai contributi degli intermediari dei Paesi dell'area dell'Euro con un piano di versamenti distribuito in 8 anni, senza utilizzo di denaro pubblico.

Il sistema è formato dalle varie Autorità nazionali di risoluzione (*National Resolution Authority*, NRA)<sup>247</sup>, che si occupano degli intermediari *less significant* e dal Comitato di risoluzione unico (*Single Resolution Board*, SRB), per gli intermediari più importanti. Quest'ultima è un'Agenzia europea indipendente per l'esercizio delle funzioni di risoluzione, nel cui *board* sono presenti anche i rappresentanti delle Autorità nazionali.

Tale sistema assicura la gestione ordinata delle crisi delle banche c.d. *significant* o con operatività transfrontaliera nell'area dell'euro, superando i problemi determinati dalla frammentazione delle procedure su base nazionale<sup>248</sup>.

Il quadro normativo intende inoltre assicurare che il costo degli interventi di risanamento delle banche in crisi ricada sugli azionisti e sui creditori piuttosto che sui contribuenti. A questo obiettivo rispondono le norme in tema di salvataggio interno (*bail-in*), che prevedono la previa riduzione del valore delle azioni e di alcuni crediti, o la conversione di questi ultimi in azioni, per assorbire le perdite e

---

<sup>246</sup> Cfr. Reg. (UE) del 15 luglio 2014 n. 806/2014, pienamente operativo da gennaio 2016.

<sup>247</sup> Per l'Italia è la Banca d'Italia, ma anche in tal caso, non è detto siano solo banche centrali.

<sup>248</sup> Cfr. il sito istituzionale della Banca d'Italia al link <https://www.bancaditalia.it/chissiamo/funzioni-governance/ruolo-bi/index.html>

ricapitalizzare la banca<sup>249</sup>, senza (o prima) che vi sia un intervento totalitario degli Stati, aumentando il debito pubblico (*bail-out*).

Il sistema di risoluzione sovranazionale è pure necessario per integrare il meccanismo di vigilanza unico a livello europeo e per scongiurare eventuali tensioni fra la BCE (che per questioni di separatezza funzionale e organizzativa non partecipa all'SRM, se non da osservatore) e le Autorità nazionali di risoluzione.

#### 4.6. *Le componenti e le variabili dell'organizzazione*

Fin qui abbiamo parlato soprattutto di struttura organizzativa, ma in realtà, la scienza organizzativa afferma da tempo che un'organizzazione non è solo composta da “fredde” strutture icasticamente recepite in organigrammi, ma anche da altre componenti<sup>250</sup>.

Per poter intervenire – e dunque semplificare – un'organizzazione occorre perciò dapprima individuarne le componenti. Uno degli schemi più celebri per individuare tali variabili è stato introdotto negli anni '80 ed è definito il “*modello delle 7 s*”. Tra queste si suole poi categorizzare elementi “*soft*” cioè più nascosti e legati alla cultura aziendale, e “*hard*” ovvero più direttamente visibili e dunque gestibili<sup>251</sup>.

Più precisamente, le “7 s” sono la *Strategy* (la strategia si compone dell'obiettivo che l'ente vuole ottenere e delle azioni che intende svolgere per raggiungere questo obiettivo); la *Structure* (si definisce “struttura” il modo in cui un organismo è organizzato e le relazioni tra le sue aree interne, come dipartimenti, filiali, ecc.); i *Systems* (ovvero sistemi, quali quello informativo, delle

---

<sup>249</sup> Si v. la Direttiva Europea BRRD (*Bank Recovery and Resolution Directive*, n. 2014/59/EU e i relativi decreti attuativi (D.lgs. 16 novembre 2015, n. 180 e D.lgs. 16 novembre 2015, n. 181). Cfr. <http://www.consilium.europa.eu/it/policies/banking-union/single-resolution-mechanism>.

<sup>250</sup> H. WATERMAN - T. PETERS - J.R. PHILLIPS, *Structure is not organization*, 1980, 17 ss.

<sup>251</sup> Il modello delle 7s è stato inizialmente rivendicato dalla società di consulenza McKinsey, tant'è che è anche definito il “metodo McKinsey”. Ad ogni modo, una prima descrizione in letteratura la si trova nell'opera di T. PASCALE - A. G. ATHOS, *The art of Japanese management*, New York, 1981.

infrastrutture e dei processi); lo *Staff* (con il termine *staff* o risorse umane, la metodologia 7S intende riunire la forza lavoro e i processi di reclutamento e incentivazione delle persone); lo *Style* (la classica variabile *soft* e cioè la cultura aziendale); le *Skills* (tutte le competenze dei singoli dipendenti che, nell'insieme, rendono unica la nostra organizzazione) e infine gli *Shared Values* (i valori condivisi sono i “credo” e i modi di fare che guidano da sempre un'azienda. Si trovano al centro del modello, ad indicare la loro centralità nello sviluppo dello stesso)<sup>252</sup>.

Al di là delle ricostruzioni teoriche, è chiaro che uno degli elementi primari di una organizzazione è la *Strategy*, ovvero la definizione della *vision*, della *mission* e degli obiettivi strategici dell'organizzazione, attraverso l'analisi del contesto esterno (economico-politico, legislativo, sociale, culturale, e dei mercati) e quello interno.

Gli obiettivi strategico non sono immutabili, ma dipendono dalla storia dell'organizzazione, dall'ambiente, dalle scelte aziendali, dalle risorse disponibili. La Banca d'Italia – attraverso la pianificazione strategica e il documento “*piano strategico*” – indica triennialmente la propria *vision*, definisce gli obiettivi da perseguire, individua i principali piani d'azione per conseguirli<sup>253</sup>.

Anche presso la Bce è allo studio un progetto di revisione organizzativa (cd. progetto “*crescendo*”) volto ad implementare la propria strategia d'azione<sup>254</sup>.

Per quanto concerne invece l'altro elemento fondamentale, la *Structure*, essa definisce il sistema di relazioni tra le persone che vi operano, descrive la distribuzione delle responsabilità e dei compiti, individua le linee e i livelli decisionali.

---

<sup>252</sup> Cfr., *ex multis*, R. T. PASCALE - A. G. ATHOS, *op. cit.*, 10 ss.

<sup>253</sup> V. Piano strategico Banca d'Italia 2014-2016 disponibile al sito istituzionale <http://www.bancaditalia.it/chi-siamo/organizzazione/> e *Relazione sulla gestione e sulle attività della Banca d'Italia sul 2015*, cit, 22.

<sup>254</sup> V. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2015-03-27/ecb-said-to-see-streamlining-with-new-post-on-crescendo-review>.

Anch'essa è costruita sulla base delle esigenze di adattamento determinate dal contesto di riferimento (sviluppo di nuove attività, revisione di processi operativi, innovazioni tecniche o normative).

Per una organizzazione la struttura è uno degli elementi più importanti, difatti, le organizzazioni sono solitamente disegnate o categorizzate principalmente per mezzo di modelli strutturali. Tuttavia, come accennato, un'organizzazione non è composta solo dalla sua struttura, poiché molte volte potrebbe non rispecchiare la realtà del suo funzionamento<sup>255</sup>.

E' proprio per questo che per semplificare un'organizzazione non è sufficiente semplificarne le strutture: la semplificazione è, prima di tutto, un atteggiamento, un orientamento dell'organizzazione come insieme di persone, ruoli e compiti che può assumere in concreto diverse forme tecniche, ma tutte ispirate allo stesso scopo: rendere meno complessa la realtà organizzativa, riducendo o tagliando la parte "non produttiva" del lavoro, il "rumore" che disturba il "suono".

Per perseguire l'obiettivo della semplificazione, la Banca d'Italia utilizza diversi approcci, leve tecnologiche (tra cui, in particolare, la dematerializzazione), come direttrici dell'azione di riforma e sviluppo organizzativo della Banca.

Tra questi, prenderemo in seguito in considerazione i più significativi e per l'Istituto: la semplificazione di norme, processi e strutture.

#### *4.6.1 La semplificazione normativa*

La semplificazione di un'organizzazione ha necessità di operare in un contesto normativo e di *governance* (poteri e responsabilità) adeguati che rendano possibile un agire in modo "semplice" e contribuire a migliorare il livello di qualità dei servizi. Difatti, un contesto normativo semplice e di qualità riduce i costi occulti e gli oneri burocratici e crea le condizioni per favorire la crescita, la competitività e lo sviluppo economico.

A questo obiettivo si ispira il piano d'azione "Semplificazione normativa e decentramento" inserito nel Piano Strategico 2014-2016 della Banca d'Italia,

---

<sup>255</sup> H. WATERMAN - T. PETERS - J.R. PHILLIPS, *op. cit.*, 14.

nell'ambito dell'obiettivo "Rivedere costi, norme e procedure per incrementare l'efficienza"<sup>256</sup>.

La *better regulation* assume rilievo anche per la Banca: regole poco chiare, non ben calibrate o non aggiornate producono complicazioni e possono generare appesantimenti, aggravii burocratici e incertezze operative, compromettendo il raggiungimento degli obiettivi e imponendo costi non necessari. La regolamentazione assume, inoltre, un'importante valenza comunicativa contribuendo a diffondere la cultura e i valori aziendali<sup>257</sup>.

E' importante muoversi entro un quadro di regole chiaro, organico e accessibile, in grado anche di assicurare maggiore tempestività dei processi decisionali, responsabilizzando e motivando il personale.

Tale obiettivo richiede un'analisi meditata della regolamentazione allo scopo di rivedere con oggettività e spirito innovativo la quantità e la qualità della stessa, proseguendo, in un'ottica di migliore corrispondenza tra poteri formali e sostanziali, nell'azione di decentramento dei compiti ai diversi livelli organizzativi.

La qualità delle regole si fonda, in primo luogo, sulla semplicità delle stesse, intesa sia in senso formale (di chiarezza e comprensibilità dei precetti) sia in senso sostanziale, quale scelta della soluzione più lineare e meno gravosa per i destinatari.

La *better regulation*, esterna e interna, è anche oggetto di attenzione da parte dell'Eurosistema: in occasione del 6° meeting dell'*Organisational Development Committee*, la BCE ha chiesto a tre Banche centrali – tra cui la Banca d'Italia – una presentazione sulle caratteristiche dei rispettivi sistemi di produzione delle regole.

---

<sup>256</sup> Cfr. Piano strategico Banca d'Italia 2014-2016, *cit.*

<sup>257</sup> Si v. tra i tanti: Commissione europea, *Legiferare meglio* - Commissione europea, ec.europa.eu; J. LUTHER - P. M. VIPIANA PERPETUA, *Contributi in tema di semplificazione normativa e amministrativa*, in *Polis working paper* n. 208, dicembre 2013; *Better regulation* in Dipartimento politiche europee della Presidenza del Consiglio dei ministri (disponibile al sito internet <http://www.politichecomunitarie.it/comunicazione/17344/better-regulation>).

In particolare, il piano di semplificazione normativa in via di attuazione nella Banca d'Italia si basa su alcuni punti essenziali:

- la riduzione della voluminosità delle norme sulla base del criterio della proporzionalità al rischio da presidiare. In quest'ottica, una buona regolazione è quella che viene adottata solo ove necessaria e in misura proporzionata agli obiettivi da realizzare, in base a un'analisi preventiva degli effetti sui destinatari, evitando di imporre oneri amministrativi non essenziali<sup>258</sup>;
- la razionalizzazione del *corpus* normativo (anche attraverso testi unici e la riduzione delle circolari disomogenee e di altre norme capillari), operando una riflessione comune sull'eccesso di regolazione e di dettaglio delle circolari, finalizzata a ridurre i carichi regolativi per le strutture. Ciò attraverso la soppressione o la revisione delle previsioni ingiustificate, obsolete o sproporzionate rispetto alle esigenze da tutelare, ai benefici e ai costi che ne derivano;
- la valutazione di decentrare le decisioni, secondo un approccio *risk-based*, presso il livello organizzativo in possesso delle informazioni e delle competenze necessarie ad adottarle, accrescendo l'efficacia e la tempestività dell'azione. In tale ambito, è stato di recente attuato un sistema di decentramento delle responsabilità e utilizzo di deleghe che realizza un migliore allineamento tra ruoli decisori formali e sostanziali;
- l'utilizzo di uno stile comunicativo più fruibile e il rispetto di criteri di *drafting* che agevolino la chiarezza, l'univocità e la comprensibilità delle norme;
- lo sviluppo di un portale informatico che semplifichi l'individuazione delle disposizioni di interesse.

Inoltre, è in corso di valutazione la possibilità di prevedere, almeno per gli interventi regolatori di maggiore portata, l'utilizzo per tutta la normativa della

---

<sup>258</sup> Ad es. nel 2015 gli interventi per la riduzione delle disposizioni interne, secondo criteri di efficacia e di proporzionalità al rischio delle diverse attività, hanno consentito di diminuire di circa il 15 per cento il numero delle circolari. *Relazione sulla gestione e sulle attività della Banca d'Italia sul 2015*, cit., 25.

Banca della metodologia del “ciclo della regolazione”, affinché le regole siano seguite anche nelle fasi successive all’emanazione, monitorandone e supportandone l’attuazione, verificando i risultati e valutando l’opportunità di interventi correttivi.

Tale metodo consentirebbe di configurare il processo come un circolo virtuoso, volto al miglioramento continuo della regolazione, evitando la stratificazione di norme superate, ridondanti o non coerenti con l’evoluzione delle attività e del contesto di riferimento.

La Banca già utilizza una simile metodologia in materia di normativa di vigilanza, definita “analisi d’impatto della regolamentazione” (AIR). Essa si sta rivelando uno strumento utile non solo ad affinare le norme in corso di emanazione, ma anche a rafforzare l’interazione con l’esterno, poiché prevede una fase di consultazione con i potenziali destinatari delle norme.

Difatti, l’intensa attività normativa che ha caratterizzato il settore finanziario negli ultimi anni ha sollecitato un’attenzione crescente ai costi e ai benefici attesi della regolamentazione; le iniziative regolamentari di risposta alla crisi finanziaria hanno reso tali temi ancora più attuali. Perciò, l’AIR è divenuta una pratica molto diffusa nelle istituzioni internazionali e, con diversi gradi di formalizzazione, nelle Autorità dei principali Paesi<sup>259</sup>.

#### *4.6.2. La semplificazione di processi*

La semplificazione delle procedure e dei processi di lavoro (i cd. *systems*) costituisce, da anni, una delle direttrici dell’azione di riforma e sviluppo organizzativo della Banca, sempre più focalizzata all’efficienza e all’orientamento al cliente, interno o esterno ad essa.

Sono numerose le semplificazioni effettuate sia sul versante istituzionale che su quello delle aree di supporto. I canali utilizzati sono vari: dall’analisi dei processi,

---

<sup>259</sup> F. CANNATA - M. LIBERTUCCI - F. PIERSANTE - M. QUAGLIARIELLO, *Le politiche macroprudenziali: una discussione dei principali temi*, in *Questioni di Economia e Finanza* (Occasional Papers), dicembre 2010, 1 ss.

alle proposte dei singoli<sup>260</sup>, alle opportunità offerte da innovazioni tecnologiche o dalle evoluzioni della normativa (v. *supra*).

Di fondamentale importanza per l'Istituto, è stata l'introduzione della procedura di corrispondenza "CAD" – integrata con firma digitale e pec – per la dematerializzazione e il protocollo dei documenti cartacei. Questo sistema ha permesso di diminuire la produzione di "carta" e i conseguenti oneri archivistici, apportando numerosi vantaggi in tema di efficienza ed efficacia dei processi di comunicazione e firma di documenti ufficiali.

Oltretutto, l'utilizzo generalizzato della firma e della documentazione digitale (nonché della pec), hanno posto la base e la premessa a molte altre semplificazioni e razionalizzazioni di processi in ambiti anche più settoriali.

Per quanto riguarda le attività di amministrazione interna, l'Istituto ha beneficiato delle spinte verso la modernizzazione di grandi procedure di supporto, dopo l'introduzione di piattaforme applicative di tipo ERP (*Enterprise Resource Planning*), in cui sono confluite la gestione di significativi settori (contabilità, spesa, produzione banconote, immobili, formazione, gestione amministrativa del personale).

Anche nella generalità delle strutture della Banca sono in corso attività per razionalizzare i processi interni, volte a ottenere sensibili risparmi di risorse e benefici in termini di qualità dei servizi offerti. Ad esempio, di recente è stata avviata la sperimentazione di una metodologia per l'analisi sistematica dell'efficienza allocativa e produttiva delle diverse attività della Banca ed è stato inoltre realizzato un sistema di indicatori (cd. "cruscotto direzionale") che mette a disposizione dei capi struttura informazioni sintetiche sull'andamento delle attività svolte e delle risorse impiegate<sup>261</sup>.

In tali specifici ambiti un ruolo da protagonista è svolto dal servizio organizzazione, all'interno del dipartimento risorse umane e organizzazione. Gli

---

<sup>260</sup> Ad esempio, attraverso un apposito "sportello per la semplificazione" – creato dal servizio organizzazione con altre strutture interessate – che recepisce le idee innovative di semplificazione dei dipendenti.

<sup>261</sup> Si v. *Relazione sulla gestione e sulle attività della Banca d'Italia sul 2015*, cit., 25.



esempi che seguono raccolgono solo una parte degli interventi di razionalizzazione fatti in Banca.

La tesoreria, come primo esempio, è un ambito in cui la Banca ha investito molto, semplificando e dematerializzando i flussi cartacei delle procedure di incasso, pagamento e rendicontazione. In particolare, la semplificazione delle procedure di spesa e l'utilizzo dell'informatica hanno contribuito a rinnovare il sistema dei pagamenti della PA e incrementare l'efficienza complessiva delle strutture pubbliche<sup>262</sup>.

L'utilizzo della tecnologia nella tesoreria ha poi avuto un effetto pervasivo con la conseguente semplificazione dei processi operativi svolti dalle filiali, permettendo, peraltro, un dimagrimento della rete territoriale (v. *infra*).

Anche il processo di gestione delle banconote sospette di falsità è stato semplificato (prevedendo, *inter alia*, l'invio diretto delle banconote sospette alle Autorità competenti), mentre lo stesso trattamento della cartamoneta circolante è stato automatizzato e razionalizzato.

Gli strumenti e le procedure di politica monetaria sono stati invece semplificati con l'utilizzo della pec, per lo scambio dei documenti con le controparti, banche o enti creditizi, nonché per il perfezionamento o l'estinzione dei rapporti contrattuali per le operazioni.

---

<sup>262</sup> Nel quadro di un progressivo completamento della tesoreria unica telematica sono stati realizzati numerosi progetti: il "mandato informatico", relativo ai mandati di pagamento delle amministrazioni centrali; le nuove procedure per le altre tipologie di pagamento nell'ambito del SIPA (spese fisse, contabilità speciali, nuovo mandato, c/c postale, ordini di accreditamento, ecc.); la "delega unica" per i versamenti fiscali e contributivi effettuati da enti che detengono fondi presso la tesoreria statale; la possibilità di effettuare singoli versamenti tramite bonifici bancari e postali, che vengono direttamente acquisiti in tesoreria nei conti di competenza. Più recentemente, sono stati dematerializzati i documenti rilasciati a fronte dei versamenti in tesoreria: è stata attribuita piena valenza giuridica ai flussi informatici contenenti i dati dei versamenti. Ne è derivato uno snellimento delle attività per effetto della riduzione degli oneri connessi con la stampa, la consegna e la conservazione della documentazione. Sono state inoltre semplificate le segnalazioni di antiriciclaggio e l'anagrafe tributaria: le operazioni effettuate presso gli sportelli delle filiali sono oggi registrate automaticamente nell'archivio antiriciclaggio con la conseguente eliminazione della duplicazione degli adempimenti da effettuare. Cfr. *Relazione sulla gestione e sulle attività della Banca d'Italia sul 2015*, cit., 68 ss.

Inoltre, la diffusione di informazioni alle banche italiane per la gestione della riserva obbligatoria avviene ora tramite il sito internet invece che con la precedente corrispondenza per il tramite delle filiali<sup>263</sup>.

Anche l'attività di vigilanza ha beneficiato dell'uso della tecnologia con conseguenti semplificazioni di processo: ad esempio è stato dematerializzato parte del consistente scambio documentale con gli intermediari, prevenendo l'esclusivo utilizzo della pec per alcune tipologie di comunicazioni.

Infine, a livello di auto-organizzazione, sono state riviste le modalità di interazione tra unità organizzative per la gestione di riunioni e gruppi di lavoro, con il maggior ricorso agli strumenti di *collaboration*, per agevolare la condivisione e la circolazione delle informazioni e l'individuazione e la diffusione di *best practices*, orientate anche alla riduzione del livello di formalizzazione.

#### 4.6.3. La semplificazione delle strutture

Come è stato ampiamente descritto, la struttura della Banca d'Italia è più complessa e articolata rispetto alle origini. L'evoluzione progressiva di una serie di funzioni che hanno via via definito il ruolo di questa istituzione hanno, infatti, modellato la sua morfologia organizzativa.

Tali trasformazioni hanno avuto luogo tramite disposizioni legislative e regolamentari di diverso grado e livello, che hanno corrisposto ai mutamenti intervenuti nell'ambiente economico e politico entro cui la Banca si è trovata a operare. Gli impulsi esterni hanno modificato l'assetto originario, imperniato sulla funzione dell'emissione di moneta, seguendo un percorso graduale che ha portato la Banca d'Italia a svolgere progressivamente e cumulativamente molte più funzioni<sup>264</sup>.

---

<sup>263</sup> Il sito internet della Banca, da poco rinnovato, è utilizzato come canale informativo, sia per aggiornare gli interlocutori istituzionali sulla pubblicazione degli atti normativi, che per facilitare la comunicazione e gli scambi di informazioni tra le Autorità.

<sup>264</sup> G. CAMA, *op. cit.*, 2010, 49.

In tale ambito, negli ultimi anni l'Istituto ha optato verso una drastica riduzione delle proprie filiali e del personale allo scopo di diminuirne i costi di esercizio ed aumentare l'efficienza e la produttività della propria attività<sup>265</sup>.

Superata definitivamente l'articolazione provinciale, la nuova configurazione attribuisce un rilievo particolare alle strutture insediate nei capoluoghi di regione e nelle province autonome<sup>266</sup>.

E' pur vero che a discapito di un arretramento nel territorio vi può essere un *trade-off* tra maggiore efficienza e minore qualità del servizio reso, ma la scelta di concentrare in un numero più contenuto di filiali professionalità specializzate e continuamente aggiornate ha l'obiettivo di incrementare la qualità e ampliare la gamma dei servizi offerti sul territorio, anche e soprattutto in virtù dello sviluppo tecnologico e digitale che ha permesso di svolgere numerose attività "da remoto", risparmiando i costi di un presidio territoriale.

Tutto ciò è d'altro canto in linea con i tagli strutturali delle principali banche centrali europee (prime tra tutte *Banque de France* e *Bundesbank*), ma anche con altre pubbliche amministrazioni italiane che si trovano di fronte ad una importante sfida di *spending review* e "dimagrimento dello Stato".

Molte delle PA, invero, si stanno già riorganizzando, ritirandosi dal territorio per conseguire ingenti risparmi ed efficientare la loro attività (a volte anche a scapito di una minore efficacia), affrontando importanti accentramenti: si pensi, *ex multis*,

---

<sup>265</sup> Il 30 marzo 2015 il consiglio superiore dell'Istituto ha approvato un piano di riassetto della rete territoriale con il duplice obiettivo di rafforzare la qualità dei servizi alla collettività e di contenere le spese di funzionamento. Il piano ha previsto il potenziamento dei compiti delle Filiali di maggiori dimensioni e la chiusura di 19 Succursali con operatività ridotta (Ascoli Piceno, Avellino, Caserta, Como, Grosseto, La Spezia, Latina, Messina, Novara, Pesaro, Ragusa, Reggio Emilia, Siena, Sondrio, Taranto, Trapani, Treviso, Varese, Viterbo) e di 3 Divisioni distaccate di vigilanza (Caltanissetta, Cosenza, Pisa), individuate tenendo conto della domanda di servizi e delle caratteristiche del territorio. La rete territoriale è ora composta da 39 Filiali (erano 97 nel 2007). Si v. *Relazione sulla gestione e sulle attività della Banca d'Italia sul 2015, cit.*, 23.

<sup>266</sup> L'articolazione provinciale era storicamente legata a vari fattori: *in primis* per attuare concretamente alcune attività istituzionali a base provinciale quali la funzione di tesoreria dello Stato (ad esempio attraverso il materiale pagamento in contanti dei dipendenti pubblici), attività ora in gran parte dematerializzata e che ha causato perciò la "disintermediazione" delle filiali provinciali; in secondo luogo rispecchiava lo spiccato policentrismo dello Stato italiano; in terzo luogo ricalcava l'assetto territoriale dello Stato e delle maggiori pubbliche amministrazioni italiane.

alla recente riforma delle province, al taglio delle prefetture, delle camere di commercio, o alla soppressione del Corpo Forestale dello Stato.

In tale contesto, progettare, semplificare e razionalizzare l'organizzazione richiede di adattare e bilanciare, nel continuo, i diversi modelli organizzativi possibili cercando di massimizzarne i punti di forza e di ridurre gli svantaggi intrinseci.

Di recente, è stata potenziata la dimensione "orizzontale" del modello organizzativo della Banca, per rafforzare il coordinamento tra le varie funzioni: laddove i collegamenti verticali servono a coordinare le attività tra il livello decisionale e quello operativo, i collegamenti orizzontali consentono di "temperare", ove necessario, la segmentazione tra le attività delle unità organizzative<sup>267</sup>. Difatti, specie in realtà come quelle svolte dalla Banca in cui la varietà, complessità e interrelazione dei compiti svolti richiede il coinvolgimento di strutture e competenze allocate in settori diversi, è necessario ricorrere a vari meccanismi di coordinamento<sup>268</sup>.

Oltre che attraverso soluzioni "strutturali", il coordinamento è realizzato anche mediante la standardizzazione delle attività (l'utilizzo di procedure comuni e la formalizzazione dei compiti in regolamenti e circolari ne sono esempi); degli *output* (gli accordi sui livelli di servizio rispondono a questa logica) e degli *input* (ad es. individuazione di famiglie professionali adatte allo svolgimento di specifiche attività); ovvero attraverso i sistemi di pianificazione strategica, programmazione settoriale e di controllo della gestione (v. *supra*).

---

<sup>267</sup> Giacché la definizione della struttura organizzativa non si limita alla semplice individuazione delle modalità di divisione del lavoro (la dimensione verticale), ma va completata con l'impianto di un corretto livello di coordinamento delle attività (la dimensione orizzontale).

<sup>268</sup> Uno dei meccanismi adottati in Banca è quello dei "comitati" e delle "commissioni", i quali sono organi costituiti per la definizione di *policy* e l'assunzione di decisioni su materie a carattere interdisciplinare. Queste strutture soddisfano fabbisogni di coordinamento stabili e sono composti da dirigenti apicali. Per l'elaborazione di studi o progetti che richiedono il coinvolgimento di competenze e conoscenze diverse si ricorre invece ai "gruppi di lavoro", mentre per lo svolgimento di specifiche attività operative a carattere limitato nel tempo si ricorre alla "*task-force*"; tratti comuni di questi due meccanismi sono la temporaneità del mandato e il limitato livello di formalizzazione.

Ma una delle più importanti opere di razionalizzazione delle strutture di Banca è stata attuata nel 2014, attraverso la cd. riforma “dipartimentale”. Difatti, fino a quell’anno, l’amministrazione centrale era articolata in servizi che – per esigenze di indirizzo, coordinamento e controllo – erano a loro volta raggruppati in “aree funzionali”.

Prendendo spunto dell’assetto organizzativo che già alcuni ministeri avevano adottato negli anni ’90 (ma anche a mente il modello dei *departments* delle *agencies* americane) si poneva l’esigenza di rivedere il disegno organizzativo con gli obiettivi di razionalizzare i processi decisionali, accrescendo la flessibilità organizzativa e l’integrazione delle strutture.

Le linee portanti del progetto sono state l’istituzione di un nuovo modulo organizzativo denominato “dipartimento”, in luogo della “area funzionale”, e una rivisitazione del sistema delle responsabilità, con un’azione di decentramento lungo linee verticali (dal direttorio) e orizzontali (dalle funzioni di gestione delle risorse umane, finanziarie e organizzative) ai capi dipartimento e ai capi dei servizi.

Le singole strutture sono, di norma, collocate nell’ambito dei dipartimenti proprio per favorire il coordinamento tra le unità all’interno dello stesso dipartimento e creare un “filtro” che riduca il numero dei punti che riportano direttamente al direttorio.

Tale assetto ha potuto apportare una migliore corrispondenza tra poteri formali e sostanziali ai vari livelli dell’organizzazione, con modalità applicative semplificate.

E’ pur vero che, in mancanza di ulteriori azioni volte a rivedere in concreto il modello gerarchico-funzionale della Banca, la riforma può rischiare di rimanere depotenziata sulla carta<sup>269</sup>.

---

<sup>269</sup> Difatti, nonostante le nuove *policy* organizzative dell’Istituto tendano a ridurre l’articolazione delle strutture per ragioni di fluidità dei processi e di contenimento degli oneri di amministrazione (e inducono a non costituire strutture *ad hoc* per lo svolgimento di compiti con limitato spessore operativo), il confronto dell’organizzazione attuale con quella immediatamente antecedente all’avvio della riforma dipartimentale evidenzia una sostanziale continuità nel numero delle strutture e dei livelli gerarchici.

Una soluzione più pregnante in termini di decentramento potrebbe essere allora il focalizzarsi sulle componenti “umane” e decisionali, ad esempio, attraverso l’abbassamento del livello di firma e di delega – per ora affidata ai più alti funzionari in una burocratica logica di accentramento decisionale e “*one voice*” – verso un modello in cui anche i funzionari del *middle e low management* possano gestire autonomamente le proprie attività attraverso il potere (anche delegato) di firma, aumentando così la tempestività decisionale, fondamentale nell’attuale contesto in cui le banche centrali operano.

Una novità in tal senso è la recente riforma della carriera (plasmata sul modello BCE) attuata nel 2016 in Banca per responsabilizzare maggiormente il personale della carriera direttiva ed eliminare la tralatizia logica per “gradi” e “ruoli” mutuata dalle amministrazioni pubbliche “vecchio stampo” e militari.

Il nuovo assetto degli inquadramenti semplifica la ripartizione del personale suddividendo parte della compagine in due grandi aree di inquadramento<sup>270</sup> che corrispondono a due distinti profili: uno professionale – slegato da posizioni funzionali – e uno manageriale, legato a posizioni di rilievo organizzativo (capi o vice capi di unità)<sup>271</sup>.

Anche il sistema premiante dei funzionari è stato innovato e si basa ora principalmente su due pilastri: uno “micro” per le progressioni di livello all’interno di una stessa fascia, che avviene per mezzo di valutazione dei capi di struttura (precedentemente avveniva per anzianità) e uno “macro” per gli avanzamenti di fascia, su valutazione dei capi dipartimento (prima della riforma avvenivano primariamente per concorso interno o scrutinio di merito). Ambedue le valutazioni (sia per i passaggi di livello, che per quelli di fascia) sono in parte legate a un nuovo sistema di obiettivi affidato al personale direttivo.

La riforma è inoltre legata a un nuovo sistema di mobilità che intende favorire l’incontro tra la domanda e l’offerta sul mercato interno del lavoro,

---

<sup>270</sup> Con la sola eccezione del ruolo legale che viene mantenuto, nel rispetto della legge professionale.

<sup>271</sup> Ciascuna area si articola in più fasce che corrispondono a diversi livelli di qualificazione e retribuzione. All’interno di ciascuna fascia vi è un’articolazione in una pluralità di livelli economici.

responsabilizzare maggiormente la linea sui processi di *recruitment* interno e valorizzare le competenze professionali dei dipendenti.

Ci si attendono, quindi, effetti positivi su efficienza, tempestività dei processi decisionali, oltre che su motivazione e crescita professionale delle risorse.

Una riforma di tale portata sconta, d'altra parte, la realtà in cui è calata: si è visto, difatti, che la Banca d'Italia, nonostante una struttura "aziendalista" rimane pur sempre una pubblica amministrazione (seppur *sui generis*) che svolge la propria attività burocratica principalmente per mezzo di atti amministrativi, con dipendenti in regime di diritto pubblico, non contrattualizzato<sup>272</sup>. Ed è noto che il personale delle pubbliche amministrazioni non privatizzate sia soggetto a un concetto ontologico di gerarchia di stampo personale – tipica di un apparato rimasto sostanzialmente e culturalmente autoritativo – intesa come potere unilaterale da cui nasce una relazione intersoggettiva di comando-soggezione<sup>273</sup>.

Orbene, in mancanza di adeguate forme di tutela e di trasparenza, applicare un meccanismo di carriera forgiato per aziende private o per la BCE in una pubblica amministrazione non contrattualizzata potrebbe rischiare di minare l'indipendenza e l'autonomia di giudizio del personale<sup>274</sup>.

Proprio per evitare questa "deriva" è stato introdotto, come sopra accennato, un sistema di valutazione per obiettivi e *feedback*. Il sistema di *feedback* consente di

---

<sup>272</sup> E in effetti i dipendenti, scelti tramite procedure concorsuali, non sono assunti per contratto – a differenza che nelle più moderne amministrazioni privatizzate ex D.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 – ma sono "nominati" unilateralmente dalla Banca (per delibera del consiglio superiore) e gli stessi debbono soggiacere a un regolamento del personale da essi non direttamente controfirmato.

<sup>273</sup> Per acuire tale rapporto di supremazia, la Banca ha concesso unilateralmente già da decenni la possibilità, ai propri dipendenti, di formare e farsi rappresentare da sindacati. Tuttavia, permanendo la normativa di diritto pubblico, il rapporto Banca – sindacati è soggetto alle norme di settore del diritto civile e del lavoro, ma il rapporto Banca – dipendente rimane di diritto pubblico/amministrativo e di autorità-soggezione. Difatti, in caso di violazione degli accordi sindacali o di una norma approvata dai sindacati, il dipendente non ha alcun rimedio, se non sollecitare i sindacati affinché agiscano per condotta antisindacale, ma ciò a tutela del sindacato e non del dipendente.

<sup>274</sup> E' proprio per garantire autonomia e indipendenza di giudizio del dipendente e limitare il potere discrezionale dell'amministrazione, che nelle PA non contrattualizzate esistono ampie forme di tutela, come i concorsi interni per le promozioni e gli scatti di anzianità automatici e la giurisdizione del T.A.R. (si pensi, ad esempio, agli equivalenti del personale della magistratura, delle forze di polizia o di altre autorità indipendenti e amministrazioni non privatizzate).

limitare la discrezionalità dell'amministrazione e, tra l'altro, di orientare le prestazioni ed i comportamenti dei dipendenti, diffondendo uno stile manageriale di valutazione delle risorse umane basato sul risultato, promuovere la cultura della responsabilità.

Tale sistema incontra tuttavia almeno tre limiti: il primo è che non si applica a tutto il personale (non disciplina infatti la carriera operativa e dei dirigenti apicali); il secondo è dato dal fatto che – almeno per il personale dirigenziale – esso è già stato adottato infruttuosamente da quasi 10 anni con la cd. riforma brunetta<sup>275</sup> in molte pubbliche amministrazioni, dimostrando arduo creare e valutare obiettivi in organizzazioni che producono *output* difficilmente misurabili (servizi alla collettività); il terzo è che non è ancora collegato al Piano strategico e alla strategia aziendale.

---

<sup>275</sup> Cfr. D.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150.



## CONCLUSIONI

In questo lavoro si è cercato di descrivere la complessa organizzazione della Banca d'Italia, partendo dalle sue origini e da quelle delle banche centrali in generale.

Si è dato atto del continuo accrescimento e affinamento di funzioni che ha caratterizzato l'Istituto, e del contesto storico di riferimento.

Si è visto, in particolare, che la nascita e la piena operatività della Banca centrale Europea, dell'Eurosistema e dell'Unione bancaria hanno prodotto una profonda mutazione delle attribuzioni della Banca d'Italia.

In seguito è stata analizzata la natura giuridica della Banca ed è stato evidenziato che anch'essa, nonostante la staticità del diritto italiano, ha subito profondi mutamenti nel corso della storia e che – fondamentale per comprenderne l'organizzazione – ha oggi la natura di ente pubblico e, più precisamente, di Autorità amministrativa indipendente *sui generis*.

L'organizzazione della Banca d'Italia, dunque, non è un fenomeno statico, bensì è sempre più cangevole e mutevole, di un dinamismo immarcescibile, così come quello di ogni altro ente che si muove nel solco tra la tradizione e l'innovazione, in un contesto internazionale sempre più competitivo.

In tale ambito “semplificare non è semplice”, perché, come affermava Bruno Munari in campo artistico, “*complicare è facile, semplificare è difficile. Per complicare basta aggiungere, tutto quello che si vuole: colori, forme, azioni, decorazioni, personaggi, ambienti pieni di cose. Tutti sono capaci di complicare. Pochi sono capaci di semplificare. [...] per semplificare bisogna togliere, e per togliere bisogna sapere cosa togliere, come fa lo scultore quando a colpi di scalpello toglie dal masso di pietra tutto quel materiale che c'è in più della scultura che vuole fare [...] Questo processo porta fuori dal tempo e dalle mode*”<sup>276</sup>.

---

<sup>276</sup> B. MUNARI, *Verbale scritto*, 1982.

E occorre veramente essere “furi dal tempo e dalle mode” per riuscire a razionalizzare e semplificare – senza cadere nella demagogica moda di “tagliare” a tutti i costi – un ente pubblico *sui generis* come la Banca d’Italia, con la sua storia gloriosa e la sua indiscutibile competenza, oggi forse offuscate dall’ascesa delle attribuzioni BCE, dalla concorrenza delle altre banche centrali e dalla crescente crisi di legittimità delle istituzioni e la diffusa avversione al mondo bancario e finanziario.

Bisogna dunque evitare di “navigare a vista”, con quei “tagli lineari”, efficienti ma inefficaci, che ultimamente stanno imperversando nelle pubbliche amministrazioni, sotto l’egida della “*spending review*”, ma che comportano *de facto* un onere solo per i cittadini, che si ritrovano con meno servizi<sup>277</sup>.

E’ invece necessario creare una strategia, a medio e lungo termine, analizzare l’organizzazione, non solo nella struttura, ma anche in tutte le sue variabili e componenti, e capire dove intervenire. E’ proprio in questo punto, come abbiamo cercato di dimostrare, che la Banca sembra stare su molti aspetti un passo avanti rispetto alle altre pubbliche amministrazioni.

In questo campo, infatti, sono stati enumerati alcuni degli interventi più significativi che l’Istituto ha messo in essere per addivenire ad una organizzazione più snella e semplice, senza rinunciare all’efficacia della sua azione istituzionale. Ciò è potuto avvenire grazie e soprattutto agli impulsi provenienti dalla BCE e dall’apertura del “mercato delle banche centrali” con concorrenti esteri che hanno eliminato il regime di monopolio e di autoreferenzialità sul quale si basava l’attività della Banca d’Italia fino alla fine degli anni ’90.

D’altro canto, la Banca, facendo parte (volente o dolente) della pubblica amministrazione italiana, seppur nell’ambito della propria autonomia riconosciuta dai trattati comunitari, soffre dell’influenza delle mancanze che hanno caratterizzato in generale la burocrazia italiana durante la storia.

L’Autorevole storico Melis ha effettuato un’eccellente disamina su quanti hanno provato a riformare la burocrazia italiana, dai tempi di Cavour fino al periodo attuale (dal rapporto Giannini del 1979, alla breve esperienza di Sabino Cassese

---

<sup>277</sup> Sul punto cfr. Corte dei Conti, *Inaugurazione dell’anno giudiziario 2016*.

Ministro della funzione pubblica nel Governo Ciampi del 1993, dalla riforma Bassanini del 2008 a quella di Brunetta del 2009 e Madia del 2014), evidenziando che la storia del riformismo amministrativo è costellata da gravi e ripetuti fallimenti; insuccessi imputabili anche alla miopia, all'instabilità e alla mancanza di determinazione della classe politica e all'ostruzionismo dei funzionari della pubblica amministrazione, nonché dal contributo offerto dall'opinione pubblica, incapace finora di comprendere e sostenere consapevolmente la modernizzazione dell'amministrazione<sup>278</sup>.

E ciò nonostante nel corso degli anni siano le PA abbiano proposto diversi validi progetti di riforma accomunati, peraltro, dai medesimi principi ispiratori quali la valutazione, tramite ricorso a indicatori, dei risultati e della qualità dei servizi erogati, la valorizzazione del merito, la mobilità dei dirigenti, *et cetera*.

Tutto ciò con la complicazione che in un contesto sempre più convulsivo e globalizzato, l'Istituto dovrà affrontare ancora numerose sfide: dalla riforma imminente delle banche di credito cooperativo (BCC) che comporterà ulteriori erosioni di competenza sulle residuali attribuzioni della Banca in materia di vigilanza<sup>279</sup>; allo sviluppo di nuovi sistemi di pagamento (quali meccanismi di *instant payment*, cripto-valute (*bitcoin*) e altri mezzi di pagamento basati su *blockchain*<sup>280</sup>) che causeranno una “rivoluzione copernicana” del settore,

---

<sup>278</sup> G. MELIS, *La burocrazia*, 2015.

<sup>279</sup> Il D.l. 14 febbraio 2016, n. 18 ha inteso rilanciare il sistema del credito cooperativo attraverso l'introduzione della figura del gruppo bancario cooperativo, composto da una capogruppo in forma di società per azioni e dalle BCC affiliate alla capogruppo attraverso un contratto di coesione, agevolando il conseguimento di livelli di efficienza adeguati al nuovo contesto competitivo (quale si è andato delineando con l'Unione bancaria e l'accelerazione impressa, tra l'altro, dall'evoluzione tecnologica), nonché ampliando le fonti di finanziamento delle banche cooperative, anche attraverso l'eventuale accesso delle capogruppo al mercato dei capitali. Ulteriori benefici sono attesi in termini di miglioramento dei meccanismi di *governance* e impulso alle necessarie azioni di razionalizzazione e ammodernamento del sistema, anche con riguardo alle reti distributive (comunicazione della Banca d'Italia del 4 gennaio 2017 “*progetti di costituzione dei Gruppi bancari cooperativi*”). La creazione di una o poche *holding* a capo delle BCC, comporterà che le banche appartenenti al gruppo verranno sottratte dal cono d'ombra della vigilanza (rimanendo alla stregua di filiali o “sportelli” della capogruppo), mentre le *holding* diverranno presumibilmente banche *significant* e perciò vigilate direttamente dalla BCE.

<sup>280</sup> Una delle prime istituzioni a intuire i rischi nascosti delle criptovalute per il sistema monetario tradizionale e per le banche centrali è stata proprio la Bce (si v. Ecb, *Virtual currency schemes – a further analysis*, Febbraio 2015).

rischiando di disintermediare il ruolo delle banche centrali, fino al consolidamento del ruolo nell'Eurosistema e nell'SSM dove, sinora, la Banca può non sembrare di aver contribuito con troppo coraggio, prediligendo invece il rafforzamento della vigilanza nazionale e dello *status quo*<sup>281</sup>.

---

<sup>281</sup> Non è un impegno da sottovalutarsi, se solo si pensa che – per fare un esempio – i criteri di valutazione delle banche italiane sono decisi a Francoforte, per cui il “peso specifico” dei dipendenti di Banca d'Italia è di vitale importanza anche per il Paese. Sul punto, cfr. i risultati degli *stress test* condotti attraverso criteri probabilmente più penalizzanti per le banche italiane: *Indagine conoscitiva sul Sistema bancario italiano nella prospettiva della vigilanza europea* Audizione della Banca Popolare di Vicenza alla Commissione Finanze e Tesoro del Senato, 20 gennaio 2015; Banca d'Italia, *Rapporto sulla stabilità finanziaria 2/2014*, 25 ss.; Banca d'Italia, *Nota di approfondimento sui risultati dello stress test europeo del 2016*, 29 luglio 2016.

## BIBLIOGRAFIA

- ADAM R. - TIZZANO A., *Manuale di Diritto dell'Unione Europea*, 2014.
- AMATO G., *Economia, politica e istituzioni in Italia*, Bologna, 1976.
- ANGELINI P., *Le politiche macroprudenziali: una discussione dei principali temi*, in *Questioni di Economia e Finanza* (Occasional Papers), giugno 2015.
- ANGIOLINI V., *Posizione e dinamica della Banca Centrale*, in *Amministrazione*, 1980.
- BAGLIONI A., *Il mercato monetario e la banca centrale*, 2004.
- BAGLIONI A. (a cura di) *Dizionario di economia e finanza*, voce *Banca centrale*, 2012.
- BONAZZI G., *Storia del pensiero organizzativo*, Milano 2015.
- BOSTON J. - MARTIN J. - PALLOT J. - WALSH P., *Public Management: The New Zealand Model*. Auckland: Oxford, 1996.
- CAMA G., *La Banca d'Italia*, 2010.
- CAMPOBASSO M., *Manuale di diritto commerciale*, 2015.
- F. CANNATA - LIBERTUCCI M. - PIERSANTE F. - QUAGLIARIELLO M., *Le politiche macroprudenziali: una discussione dei principali temi*, in *Questioni di Economia e Finanza* (Occasional Papers), dicembre 2010, 1 ss.
- CAPUTI JAMBREGHI V., *L'organismo di diritto pubblico*, in *Dir. amm.*, 2000.
- CASSESE S., *La nuova costituzione economica*, Bari, 2012.
- CESARANO F., *Gli accordi di Bretton Woods. La costruzione di un ordine monetario internazionale*, Roma-Bari, in *Collana storica della Banca d'Italia. Serie Contributi. Ricerche per la storia della Banca d'Italia*.
- CHELI E., *Tendenze evolutive nel ruolo e nei poteri del Capo dello Stato*, in AA.VV. *La figura e il ruolo del presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, 1985.
- CIOCCA P. (a cura di) *La moneta e l'economia. Il ruolo delle banche centrali*, Bologna, 1983.
- CIPOLLA C. M., prefazione, in F. COTULA - M. DE CECCO - G. TONIOLO, (a cura di) *La Banca d'Italia. Sintesi della ricerca storica, 1893-1960*, Roma-Bari, *Collana storica della Banca d'Italia*.
- COLAJANNI N., *Storia della banca italiana*, Roma, 1995.

- CONTESSA A. M. - DE MATTIA A., *L'evoluzione dei compiti e dell'organizzazione della Banca d'Italia*, Volume IV, in AA.VV. (a cura di) *Ricerche per la storia della Banca d'Italia*, Roma-Bari 1999.
- COTULA F. - DE CECCO M. - TONIOLO G., (a cura di) *La Banca d'Italia. Sintesi della ricerca storica, 1893-1960*, Roma-Bari, *Collana storica della Banca d'Italia. Serie Saggi e Ricerche*.
- D'ADDA C., *Tesoro e Banca d'Italia in regime di divorzio*, in M. ARCELLI (a cura di), *Moneta ed economia nazionale*, Torino.
- DAFT R.L., *Organizzazione aziendale*, 2010.
- DE ROSA G., *Le origini dell'Iri e il risanamento bancario del 1934*, in *Storia Contemporanea*, vol. 10, n. 1, 1979.
- DE VECCHIS P., *L'Istituto d'emissione*, Roma 1986.
- DELLA CANANEA G. *Una riforma «perversa»: l'autonomia della Banca d'Italia e la legge n. 262 del 2005*, in *Il Diritto dell'Economia*, n. 2, 2007, 205-220.
- DI GASPARE G., *Autonomia in dipendenza della Banca d'Italia?*, in corso di pubblicazione nel *liber amicorum* in ricordo di Pier Alberto Capotosti, 2016.
- Enciclopedia del diritto, (voce) *Banca d'Italia*, Giuffrè, 2011.
- FERRO LUZZI P., *Cosa è la Banca d'Italia*, in *Banca, Borsa, Titoli di Credito*, vol. 60, n. 3.
- FERRO P. - MULONE G., *Note storiche e riflessioni sull'affidamento alla Banca d'Italia del servizio di tesoreria statale*, in *Scritti in memoria di P. De Vecchis*, Banca d'Italia, 1999.
- FERRO P., *Banca d'Italia e Tesoreria dello Stato: vicende storiche, riforme e prospettive, in tematiche istituzionali*, Banca d'Italia, 2016.
- FINOCCHIARO A. - CONTESSA A. M., *La Banca d'Italia: organizzazione e funzioni*, 2003.
- GAJOTTI E. - ROSSI S., *La politica monetaria italiana nella svolta degli anni Ottanta*, in S. COLARIZI - P. CRAVERI - S. PONS - G. QUAGLIARIELLO (a cura di), *Gli anni Ottanta come storia*, 2004.
- GAROFOLI R. - FERRARI G., *Manuale di diritto amministrativo*, X edizione, 2016.
- GELSOMINO C. O., *Moneta e sviluppo nel dopoguerra. La politica monetaria italiana negli anni Cinquanta*, 1946-1964, 1998.
- GIANNINI C., *L'età delle banche centrali*, 2004.
- JONES. G.R., *Organizzazione. Teoria, progettazione, cambiamento*, 2007.
- LUTHER J. - VIPIANA PERPETUA P. M., *Contributi in tema di semplificazione normativa e amministrativa*, in *Polis working paper n. 208*, dicembre 2013.

- MAJONE G., *Integrazione europea, tecnocrazia e deficit democratico*, Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione, [www.osservatorioair.it](http://www.osservatorioair.it), settembre 2010.
- MAJONE G., *The European Community – An Independent Fourth Branch of Government*, 1994.
- MCGUIRE M. C. - OLSON M., *The Economics of Autocracy and Majority Rule: The Invisible Hand and the Use of Force*, *Journal of Economic Literature*, Vol. 34, No. 1 (Mar., 1996).
- MELIS G., *La burocrazia*, 2015
- MINTZBERG H., *La progettazione dell'organizzazione aziendale*, 1996.
- MUNARI B., *Verbale scritto*, 1982.
- NOVENTA P., *La Banca d'Italia come Autorità Indipendente*, in *Magistra*, Banca e Finanza - [www.magistra.it](http://www.magistra.it).
- S. ORTINO, *Banca d'Italia*, in *Enciclopedia Giuridica*, Istituto della Enciclopedia Italiana, IV vol., 1988, *ad vocem*.
- PASCALE R. T. - ATHOS A. G. , *The art of Japanese management*, New York, 1981
- PIFFERI M. - PORTA A.; *La banca centrale europea*, Milano 2006.
- PITTALUGA B. - CAMA G., *Banche centrali e democrazia*, 2004.
- POLSI A., *Stato e banca centrale in Italia. Il governo della moneta e del sistema bancario dall'Ottocento a oggi*, Roma-Bari.
- PORZIO M., *La disciplina giuridica dell'esercizio del credito*, 1991.
- REDING V., *Perché abbiamo bisogno adesso degli Stati Uniti d'Europa*, Centro di diritto europeo dell'università di Passau, Press Release Commissione Europea dell'8 Novembre 2012 ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-12-796\\_it.htm#top-page](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-796_it.htm#top-page)).
- RUFFILLI R. - CAPOTOSTI P. A., *il cittadino come arbitro*, il Mulino, 1988.
- SANNUCCI V., *Molteplicità delle banche di emissione. Ragioni economiche ed effetti sull'efficacia del controllo monetario (1860-1890)*, in AA.VV. (a cura di), *Ricerche per la storia della Banca d'Italia*, Roma-Bari, 1990.
- TRESOLDI C., *L'economia dei sistemi di pagamento*, 2009.
- UBERTAZZI L.C., *Banche e concorrenza*, 2007.
- WATERMAN H. - PETERS T. - PHILLIPS J.R., *Structure is not organization*, 1980.
- ZAGREBELSKY G., *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*, in *Il corriere giuridico*, 7/1991.

ZILIOLI C. - SELMAYR M., *La Banca centrale Europea*, 2007.

*ESCB Social Dialogue*, Frankfurt, 15-16 november 2016 [*Draft Closing Statement*].

*Adunanza generale straordinaria degli azionisti di Banca d'Italia*, Roma, 1928.

*Bilancio della Banca d'Italia*, presentato all'assemblea ordinaria dei partecipanti il 28 aprile 2016.

Commissione europea, *Legiferare meglio* - Commissione europea, ec.europa.eu.

Comunicato del Dipartimento del Tesoro del 18 maggio 2011.

Comunicazione della Banca d'Italia del 4 gennaio 2017 “*progetti di costituzione dei Gruppi bancari cooperativi*”.

Corte dei Conti, *Inaugurazione dell'anno giudiziario 2016*.

*Il rapporto tra BCE e autorità nazionali nell'esercizio della vigilanza*, intervento di Carmelo Barbagallo al Convegno *Unione bancaria: istituti, poteri e impatti economici*, Roma, 26 febbraio 2014.

*Indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano nella prospettiva della vigilanza europea*, Audizione del Governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco al Senato della Repubblica, Roma, 22 aprile 2015.

*Indagine conoscitiva sul Sistema bancario italiano nella prospettiva della vigilanza europea*, Audizione della Banca Popolare di Vicenza alla Commissione Finanze e Tesoro del Senato, 20 gennaio 2015.

Banca d'Italia, *Rapporto sulla stabilità finanziaria 2/2014*.

Banca d'Italia, *Nota di approfondimento sui risultati dello stress test europeo del 2016*, 29 luglio 2016.

Ecb, *Virtual currency schemes – a further analysis*, Febbraio 2015

*Lectio magistralis* di Daniel Dăianu al seminario *Introduction to the functioning of the ESCB*, Bucarest, 27.10.2016.

Piano strategico Banca d'Italia 2014-2016.

*Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria 2015*.

*Relazione sull'attività dell'Arbitro Bancario Finanziario anno 2015*, numero 6 anno 2016.

*Relazione sulla gestione e sulle attività della Banca d'Italia sul 2015*.

Senato della Repubblica, Documentazione per le Commissioni, Esami di atti e documenti dell'Unione Europea, *Sistema europeo di assicurazione dei depositi e completamento dell'Unione bancaria*, 29 gennaio 2016.



*Better regulation* in Dipartimento politiche europee della Presidenza del Consiglio dei ministri, al sito <http://www.politichecomunitarie.it/comunicazione/17344/better-regulation>.

Conseguenze per la Banca d'Italia della legge 29 gennaio 2014, n. 5 (<https://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2014/conseg29gen2014/index.html>)

<http://www.consilium.europa.eu/it/policies/banking-union/single-resolution-mechanism/>

<https://www.bancaditalia.it/chi-siamo/funzioni-governance/ruolo-bi/index.htm>

<https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/thessm/html/index.it.html>

<https://www.bloomberg.com/news/articles/2015-03-27/ecb-said-to-seek-streamlining-with-new-post-on-crescendo-review>

<https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/capital/html/index.it.html>

<https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/decisions/genc/html/index.it.html>

<https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/decisions/ssm/html/index.en.html>

<https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/orgachart/html/index.it.html>

<https://www.ecb.europa.eu/explainers/tell-me-more/html/voting-rotation.it.html>

Decisione del Consiglio delle comunità europee 64/300/CEE dell'8 maggio 1964.

Decisione del Consiglio 98/15/CE del 29 giugno 1998

Decisione della BCE, del 5 giugno 2014.

Decisione della BCE, del 29 luglio 2014.

Direttiva 73/183/CEE del Consiglio, del 28 giugno 1973.

Direttiva 77/780/CEE del Consiglio, del 12 dicembre 1977.

Direttiva 89/646/CEE del Consiglio, del 15 dicembre 1989.

Direttiva 2013/11/UE del 21 maggio 2013.

Direttiva UE/2013/36

Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014, 2014/49/U.E

Direttiva BRRD n. 2014/59/EU.

Indirizzo della BCE del 7 aprile 2006.

Indirizzo (UE) 2015/510 della BCE, del 19 dicembre 2014.

Indirizzo (UE) della BCE, del 20 febbraio 2014.

Indirizzo (UE) 2016/65 della BCE, del 18 novembre 2015.

Raccomandazione della BCE per un regolamento (CE) del Consiglio sull'applicazione di riserve obbligatorie da parte della BCE (BCE/1998/8).

Raccomandazione del Comitato Europeo per il Rischio Sistemico (del 22 dicembre 2011 n. ESRB/2011/3).

Reg. (CE) n.1745/2003 della BCE del 12 settembre 2003.

Reg. (UE) del 26 giugno 2013 n. 575/2013

Reg. (UE) n. 1024/2013 del 15 ottobre 2013.

Reg. (UE) del 15 luglio 2014 n. 806/2014.

Trattato del 25 marzo 1957 che istituisce la Comunità economica europea (TCEE – Trattato di Roma).

Trattato sul funzionamento dell'unione europea (da ultimo modificato dall'articolo 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130 TFUE).

Trattato sull'Unione europea del 7 febbraio 1992 (TUE – Trattato di Maastricht).

All. 4 al TUE e TFUE (Statuto SEBC e BCE).

l. 24 agosto 1862, n. 788.

l. 10 agosto 1893, n. 449.

R.D. 15 gennaio 1895, n. 16.

R.D. 18 marzo 1909, n. 138.

R.D. del 28 aprile 1910, n. 204.

R.D. del 23 maggio 1924, n. 827.

R.D.L. 6 maggio 1926, n. 812.

R.D.L. 7 settembre 1926, n. 1511.

R.D.L. 6 novembre 1926, n. 1830.

R.D. 21 giugno 1928, n. 1404

R.D.L. 23 gennaio 1933, n. 5.

R. D. 11 giugno 1936, n. 1067.

R.D.L. 12 marzo 1936, n. 375, convertito nella l. 7 marzo 1938, n. 141.

l. 20 marzo 1975, n. 70.

R.D. 20 dicembre 1983, n. 671.

l. 29 ottobre 1984, n. 720.

l. 30 luglio 1990, n. 218.

l. 7 agosto 1990, 241.

l. 10 ottobre 1990, n. 287.

l. 28 marzo 1991, n. 104.

l. 7 febbraio 1992, n. 82.

D.lgs. 1 settembre 1993, n. 385.

l. 26 novembre 1993, n. 483.

l. 14 novembre 1995, n. 481.

l. 31 dicembre 1996, n. 675.

l. 31 luglio 1997, n. 249.

D.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58.

D.lgs. 10 marzo 1998, n. 43.

l. 8 dicembre 2005, n. 262.

D.lgs. 12 aprile 2006, n. 163.

D.lgs. 29 dicembre 2006, n. 303.

D.lgs. 21 novembre 2007, n. 231.

D.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150.

d.P.R. del 30 novembre 2013, n. 133.

l. del 29 gennaio 2014, n. 5.

D.lgs. 12 maggio 2015, n. 72.

D.lgs. 16 novembre 2015, n. 181.

D.l. 14 febbraio 2016, n. 18

d.P.R. 15 febbraio 2016.

D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50.

l. 2 agosto 2016, n. 170.

Convenzione del 30 ottobre 1894, approvata con R.D. 10 dicembre 1894 n. 533, convertito in l. 8 agosto 1895, n. 486.

Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 29 maggio 2007.

Delibera CICR del 29 luglio 2008.

Delibera Consob n. 19602 del 4 maggio 2016.

Regolamento generale della Banca d'Italia (da ultimo approvato dal consiglio superiore nel dicembre 2015).

C. giust. CE, causa C-70/77, del 28 giugno 1978, 1453.

C. giust. CE 15 gennaio 1998, causa C-44/96.

C. giust. CE 22 maggio 2003, causa C-18/2001.

C. Edu 4 marzo 2014, n. 18640.

Corte Cost., 7 aprile 1988, n. 396.

Corte Cost. del 9 ottobre 1998, n. 350.

Corte Cost. 15 gennaio 2014, n.7

Cass., ss. uu., del 26 marzo 1925.

Cass., 20 maggio 2002, n. 7341.

Cass., ss. uu., del 1 ottobre 2003, n. 14667 .

Cons. St. 21 marzo 2005, n. 1128.

Cass., ss. uu., 23 giugno 2005, n. 13446.

Cass., ss. uu., 21 luglio 2006, n. 16751.

Cass., 19 giugno 2008, n. 16612.

Cons. St., 17 settembre 2002, n. 4711.

Cons. St., 22 gennaio 2004, ord. n. 167.

Cons. St., ad. pl. 1 agosto 2011, n. 16.