

Dipartimento di Impresa & Management
Cattedra di Diritto Pubblico dell'Economia

**La Banca d'Italia: dalle origini alla
vicenda "Visco Exit"**

Relatore:

Chiar.ma Prof.ssa

Mirella Pellegrini

Candidata:

Alessia Treta

Matr. 205571

ANNO ACCADEMICO 2018-2019

Indice

Introduzione

1. L'evoluzione storica della Banca d'Italia

1.1 Le origini

1.2 Dall'istituzione della Banca d'Italia alla legge bancaria del 1936

1.2.1 La legge bancaria del 1893 e il decollo industriale

1.2.2 Il primo dopoguerra e la Banca come unico istituto di emissione nazionale

1.2.3 La legge di riforma bancaria del 1936

1.3 La seconda guerra mondiale e la stabilità monetaria postbellica

1.4 Dagli anni cinquanta al trattato di Maastricht

1.4.1 Gli anni della ricostruzione e dello sviluppo

1.4.2 L'Italia nella crisi degli anni Settanta

1.4.3 Il divorzio tra Banca d'Italia e tesoro

2. Il riassetto bancario in Italia dopo le riforme degli anni Novanta fino all'istituzione del SEVIF

2.1 I provvedimenti legislativi dei primi anni Novanta

2.1.1 La legge Amato - Carli

2.1.2 Il trattato di Maastricht

2.2 Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia

2.2.1 La privatizzazione del sistema bancario

2.2.2 La disciplina amministrativa di vigilanza emanata alla luce del Testo Unico

2.3. La crisi finanziaria del 2007

3. La Banca d'Italia in un contesto europeizzato

3.1 Architettura di vertice dell'ordinamento finanziario europeo

3.1.1 Il sistema europeo di vigilanza finanziaria

3.1.2 L'EBA

3.2 Il ruolo della Banca d'Italia nella BCE

- 3.2.1 La Banca Centrale Europea
- 3.2.2 Le funzioni della Banca d'Italia
- 3.3 La vicenda "Visco exit"

Conclusioni

Bibliografia

Sitografia

Ringraziamenti

Introduzione

L'obiettivo della presente tesi è quello di analizzare e ripercorrere le principali fasi evolutive della Banca d'Italia, partendo dalla sua nascita nel 1893 fino ad arrivare alla vicenda "Visco exit", che vede protagonista l'attuale Vicepresidente del Consiglio dei Ministri, Luigi Di Maio. L'interesse per questo argomento è stato scaturito dalla particolare posizione che la Banca d'Italia ha sempre occupato all'interno dell'Ordinamento Giuridico Italiano: essa, infatti, è stata considerata l'autorità "più indipendente tra le autorità amministrative indipendenti"¹.

Dopo l'istituzione della Banca Centrale Europea (BCE) e del Sistema di Banche Centrali Europee (SEBC), la Banca d'Italia si pone in una posizione di particolare forza in relazione alle competenze residuali nel settore della vigilanza del settore creditizio, ambito operativo in cui essa ancora svolge le sue funzioni ordinarie.

Prima di analizzare nel dettaglio i singoli argomenti, delineiamo i caratteri fondamentali di questo istituto. La Banca d'Italia è la banca centrale della Repubblica italiana; è un istituto di diritto pubblico, regolato da norme nazionali ed europee. È parte integrante dell'Eurosistema, composto dalle banche centrali nazionali dell'Area Euro e dalla Banca Centrale Europea (BCE). Questo istituto persegue finalità di interesse generale nel settore monetario e finanziario: il mantenimento della stabilità dei prezzi, obiettivo principale dell'Eurosistema in conformità al Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea; la stabilità e l'efficienza del sistema finanziario, in attuazione del principio della tutela del risparmio sancito dall'art.47 della Costituzione, e gli altri compiti ad essa affidati dall'ordinamento nazionale.

La Banca d'Italia è un'organizzazione di circa 6.800 persone con competenze multidisciplinari; impiega risorse tecnologiche e finanziarie per offrire servizi di qualità agendo in maniera efficiente, responsabile e imparziale. Per svolgere al meglio le proprie funzioni, in un ambiente caratterizzato da complessità crescente e cambiamenti profondi, essa delinea, nell'ambito di un sistema di pianificazione strategica, la visione, gli obiettivi di medio termine e le relative linee di azione.

Questo elaborato consta di 3 capitoli: il primo riguardante lo sviluppo storico della Banca d'Italia, dalla sua nascita come Banca Centrale del Regno fino agli anni '90 del 900; il secondo riguardante la struttura della Banca a partire dagli anni '90 per arrivare alla Crisi finanziaria degli anni 2007-2009, con particolare

¹ V. Cerulli Irelli, *La vigilanza "regolamentare"*, in AA.VV., *La nuova disciplina dell'impresa bancaria*, Vol. I, *I soggetti e i controlli*, Milano, Giuffrè, 1996, p. 48.

riguardo alle novità introdotte dal TUB (Testo Unico bancario) del 1993 e ai rapporti con il C.I.C.R. (Comitato Interministeriale per il Credito e per il Risparmio); infine, il terzo capitolo attiene alla nuova architettura di vertice dell'ordinamento finanziario europeo con l'istituzione del Sistema europeo di vigilanza finanziaria (SEVIF), con particolare riguardo all'EBA, e il ruolo svolto dalla Banca d'Italia nella Banca Centrale Europea in un contesto europeizzato.

1. L'evoluzione storica della Banca d'Italia

1.1 Le origini

Al momento della nascita del Regno d'Italia il 17 marzo 1861, lo Stato italiano era caratterizzato dalla mancanza di uno specifico ordinamento per l'attività bancaria². Infatti l'attività economica veniva regolata mediante il Codice di Commercio, che disciplinava l'attività svolta da tutti gli imprenditori e includeva nella categoria degli atti di commercio anche le operazioni bancarie: in questo modo l'attività esercitata dalle banche era sottoposta alle regole del diritto comune.

Tuttavia il Codice di Commercio, nonostante non prevedesse una disciplina speciale per l'attività bancaria, stabiliva che le società che avevano per oggetto principale l'esercizio del credito dovevano depositare presso il Tribunale una situazione mensile in modo tale da aumentare la trasparenza delle attività che svolgevano. Vi erano inoltre alcuni particolari settori dell'attività bancaria che erano sottoposti al controllo pubblico.

Il primo passo³ per il riordino monetario fu il regio decreto 2 maggio 1861, n.16, che disciplinava la nuova impronta delle valute d'oro e d'argento, mentre il decreto n.17, sempre del 2 maggio, disciplinava l'impronta delle valute di bronzo.

L'atto legislativo di maggiore rilievo fu la legge organica 24 agosto 1862, n.788, nota come Legge Pepoli⁴. Essa introdusse la lira italiana come unità monetaria legale per i pagamenti e unità di conto per le contabilità pubbliche e private, definendone la parità ufficiale. La suddetta legge accedeva allo standard bimetallico francese⁵, escludendo al momento come impraticabile il monometallismo aureo e accantonando ogni altra soluzione (vale a dire sia la carta moneta inconvertibile che il monometallismo argenteo).

Il bimetallismo italiano si presentava alquanto "ibrido" rispetto al proprio modello⁶. Infatti, se il rapporto legale AU/AR rimaneva quello tradizionale di 1:15,5, vigente in Francia fin dal 1803⁷, il rapporto di mercato era nel 1862 di 1:15,36.

² C. Schwarzenberg, *La formazione del regno d'Italia*, Mursia, 1975

³ Prescindendo ovviamente dalle misure prese nel 1859-60 dal governo di Torino e dei vari governi provvisori locali (per esse cfr. R. De Mattia, *L'unificazione monetaria*, pp. 83-113 e appendici B, C, I)

⁴ Estesa alle province venete con regio decreto 3 settembre 1868, n.4573, e alla provincia di Roma con regio decreto 13 ottobre 1870, n.5920.

⁵ Per il quale cfr. lo studio di G. Thuillier, *La Monnaie en France au début du XIX siècle*, Genève 1983

⁶ C. M. Cipolla, *Le avventure della lira*, Il Mulino, 2012, p. 94

⁷ P. Vilar, *Oro e moneta nella storia.1450-1920*, trad. it., Bari 1971, p. 149

Ai sensi della medesima legge, venivano disciplinati il ritiro e il cambio delle monete d'oro, d'argento, di bilione e di rame di conio diverso, con cessazione del corso legale «di tutte le monete estere egualmente a sistema diverso dal razionale che ritrovansi attualmente in circolazione nelle varie province del Regno»: ritiro iniziato prima dell'agosto 1862⁸ e che in pratica si completerà nel 1865, con esclusione delle province meridionali⁹.

Un'altra peculiarità che caratterizzava lo Stato Italiano in questo momento storico era la presenza di una pluralità di banche di emissione¹⁰: al Nord vi era la Banca Nazionale nel Regno d'Italia (che veniva dalla fusione fra la Banca di Genova e la Banca di Torino); al Centro vi era la Banca Nazionale Toscana, affiancata nel 1863 dalla Banca Toscana di Credito per le Industrie e il Commercio d'Italia; al Sud vi erano il Banco di Napoli e il Banco di Sicilia. Dopo l'annessione di Roma nel 1870, la Banca degli Stati pontifici divenne Banca Romana, gli istituti di emissione diventarono sei.

Tutte le banche sopra menzionate emettevano biglietti in lire convertibili in oro e operavano in concorrenza fra loro. Due tra queste erano pubbliche, Banco di Napoli e Banco di Sicilia, mentre le altre erano private, ma sotto la vigilanza dello Stato italiano. Il corso forzoso (cioè la non convertibilità), imposto nel 1866, fece in modo che la circolazione di moneta cartacea superasse quella metallica. Dopo l'introduzione di questo, il saggio degli sconti presso le banche di circolazione italiana si irrigidì, nel senso che non rifletté più compiutamente le condizioni del credito.

Tra l'estate del 1873 e la primavera del 1874, Minghetti, sottoposto a molteplici pressioni da parte di uomini d'affari e speculatori, presentò al Parlamento un progetto di legge bancaria (detta della "pluralità disciplinata"), che mirava a regolare la circolazione («nel periodo e per solo periodo del corso forzoso») ¹¹, e nel contempo a ridurre il "regionalismo dei biglietti" e a pareggiare nel maggior grado possibile le condizioni degli istituti «fra di loro e dirimpetto allo

⁸ Cfr. G. Sacchetti, *Dalla coniazione monetaria e delle monete italiane del secolo XIX*, Vigevano 1873

⁹ Cfr. A. Scirocco, *Il ritiro della moneta borbonica di rame nelle province meridionali (1861-65)*, "Annali di storia economica e sociale", VI (1965), pp. 97-109.

¹⁰ V. Sannucci, *Molteplicità delle banche di emissione: ragioni economiche ed effetti sull'efficacia del controllo monetario (1860-1890)*, in *Ricerche per la storia della Banca d'Italia*, vol. I, Laterza, Roma-Bari, 1990

¹¹ M. Minghetti, *Discorsi parlamentari*, raccolti e pubblicati per deliberazione della Camera dei deputati, V, Roma 1890, p. 408.

Stato»¹². Discusso e approvato alla Camera tra il 4 e il 21 febbraio,¹³ e al Senato tra il 9 e il 15 aprile¹⁴, il progetto divenne legge il 30 aprile 1874.

In forza di tale legge si istituì un Consorzio formato dalle sei banche di emissione, a cui si affidava il compito di emettere biglietti circolanti per conto dello Stato nel limite massimo di un miliardo. Ai biglietti emessi dalle sei banche per conto proprio non fu attribuito il corso forzoso, ma solo il corso legale. Essi vennero distinti per colore (bianca la carta consorziale) e per taglio (eccettuati quelli da 100 e 1000 lire)¹⁵.

Data la scarsa diffusione dei depositi bancari, la principale fonte di risorse per effettuare il credito bancario era costituita proprio dall'emissione di biglietti. Soltanto negli anni Settanta cominciarono ad affermarsi banche non di emissione come il Credito Mobiliare e la Banca Generale, a respiro nazionale e con contatti internazionali.

In questo quadro sopra delineato, gli istituti di emissione svolsero un ruolo molto importante: essi diedero un contributo essenziale al finanziamento della produzione e dell'investimento attraverso lo sconto di cambiali, combatterono l'usura e favorirono la monetizzazione dell'economia italiana.

L'abolizione del corso forzoso¹⁶, decretata nel 1881 e attuata nel 1883, segnò l'inizio di una breve periodo di illusione: l'euforia provocò un surriscaldamento dell'economia al quale non si reagì con le politiche giuste. Infatti, nel 1887, il corso forzoso era stato di fatto restaurato.

1.2 Dall'istituzione della Banca d'Italia alla Legge Bancaria del 1936

1.2.1 La Legge Bancaria del 1893 e il decollo industriale

Fra il 1888 e il 1894, il Paese fu scosso da una profonda crisi economica e bancaria.¹⁷ Una buona parte dei capitali affluiti dall'estero con il ritorno alla convertibilità della moneta si era indirizzata alle speculazioni edilizie, favorite dalla costruzione di abitazioni private ed edifici pubblici in molte città. Le speculazioni interessarono soprattutto Roma, diventata capitale, che doveva ospitare una crescente burocrazia ministeriale, e Napoli, dove si stava

¹² Ivi, p. 409

¹³ A. Berselli, *La destra storica dopo l'Unità*, vol. II, Il Mulino, Bologna 1963, p. 265-277.

¹⁴ Nei giorni precedenti, Minghetti aveva seguito da vicino i lavori della Commissione Senatoriale incaricata di esaminare il progetto di legge (BCB, Manoscritti Minghetti, cartone 55: Ministero delle Finanze 1873-76, VIII, docc. 177-181)

¹⁵ T. Canovai, *Le banche di emissione in Italia*, Roma 1912

¹⁶ A. Loria, *L'abolizione del corso forzoso, chiarimenti, considerazioni e consensi*, L'Editoriale, 1928

¹⁷ G. Manacorda, *Crisi economica e lotta politica in Italia, 1892-1896*, Einaudi, Torino, 1968

procedendo al risanamento edilizio dopo il colera del 1884. In entrambi i casi lo Stato era intervenuto con cospicui finanziamenti e su di essi si era appuntato l'interesse di numerose società sorte per l'occasione, desiderose di partecipare al grande affare edilizio. Queste imprese furono sostenute dalle banche, comprese quelle di emissione, ma, quando il boom delle costruzioni cessò, numerose società edilizie si trovarono in difficoltà e trascinarono con loro le banche che le avevano finanziate.

Fra le banche coinvolte vi erano anche quelle di credito mobiliare, ossia il Credito Mobiliare e la Banca Generale, che furono travolte e dovettero chiudere, e alcune banche di emissione, che attraversarono brutti momenti. La Banca Romana, in particolare, aveva ecceduto nelle emissioni di banconote ed aveva finanziato alcuni uomini politici. Ne scaturì un grosso scandalo che, all'epoca, fece molto scalpore.

Lo Stato fu costretto ad intervenire con la legge bancaria n. 449 del 10 agosto 1893¹⁸ che ridusse a tre gli istituti di emissione: la Banca d'Italia, il Banco di Napoli e il Banco di Sicilia.

La Banca d'Italia nacque dalla fusione fra la Banca Nazionale del Regno d'Italia, la Banca Nazionale Toscana e la Banca Toscana di Credito.

Tra le "innovazioni" di maggior rilievo va menzionata la liquidazione della Banca Romana, che non venne più affidata a *forfait* alla Banca d'Italia, come previsto nel testo originario, ma assunta dallo Stato, con conseguente riduzione del ruolo della Banca d'Italia a quello di "semplice gestore", la cui opera veniva «controllata da un commissario governativo e sorvegliata dai delegati degli azionisti». In tal modo, secondo il relatore Cocco-Ortu, si sarebbero raggiunti «i fini per i quali la Commissione voleva che si facesse una liquidazione distinta e separata dall'amministrazione di uno o d'altro degli Istituti d'emissione»¹⁹.

Il vuoto lasciato dal fallimento dei due istituti mobiliari fu colmato con la costituzione della Banca Commerciale Italiana (1894), grazie all'intervento di capitali tedeschi, e dal Credito Italiano (1895): queste banche assunsero il carattere di *banche miste*.²⁰

La legge bancaria del 10 agosto 1893²¹, n. 449, fu fondamentale perché ridefinì il sistema della circolazione cartacea, che venne basato sulla copertura metallica dei biglietti (più precisamente: del 40 per cento di essi) e su un limite

¹⁸ G. Negri (a cura di), *Giolitti e la nascita della Banca d'Italia nel 1893*, Laterza, Roma-Bari, 1989

¹⁹ Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XVIII, sessione I, documenti, n. 164-A, pp.31-32. Cfr. i commenti del De Rosa, *Il Banco di Napoli e la sua crisi*, IV, pp. 118-121, e del Negri (a cura di), *Giolitti e la nascita della Banca d'Italia*, pp. 44-49.

²⁰ E. De Simone, *Storia Economica. Dalla rivoluzione industriale alla rivoluzione informatica.*, Franco Angeli Editore, 2010

²¹ Per una visione completa della legge cfr. P. Galea, *Banche, moneta e credito in Europa e in Italia tra XVIII XX secolo*, Milano, 2003, pp. 283-291

di emissione assoluto; pose le premesse per il risanamento degli istituti di emissione; avviò il processo di transizione verso una banca di emissione unica; introdusse norme che ponevano la tutela dell'interesse pubblico al di sopra delle esigenze di profitto degli azionisti (esempio: approvazione governativa sia per la nomina del capo della Banca – allora era il Direttore Generale – sia per le variazioni del saggio di sconto).

Di fronte al peggioramento della situazione economica del Paese, al fallimento di molte banche locali e al panico dei depositanti, che investì persino le maggiori casse di risparmio, le banche popolari e le casse postali, Sonnino, titolare delle Finanze e con l'*interim* del tesoro nel terzo governo Crispi (15 dicembre 1893- 14 giugno 1894)²², autorizzò gli istituti di emissione ad accrescere di 90 milioni i limiti legali della circolazione, onde consentire le anticipazioni necessarie al ritiro dei depositi; inoltre, obbligò le banche ad assegnare alla riserva un terzo della circolazione eccedente, imponendo sulla somma residua il pagamento di una tassa da versare allo Stato nella misura di due terzi del tasso legale di sconto²³.

In quegli anni Giuseppe Marchiori²⁴, Direttore Generale dal 1894 al 1900, iniziò concretamente a emarginare gli interessi degli azionisti privati e ad affermare l'adesione dell'Istituto a obiettivi pubblici. D'altra parte, la Banca rimaneva una società per azioni privata, che esercitava la facoltà di emissione monetaria in regime di concessione.

Dopo il 1896, l'economia italiana riprese a crescere rapidamente, almeno fino alla crisi ciclica del 1907. Furono gli anni di maggiore sviluppo e l'industria fece registrare un tasso di crescita superiore al 5 per cento all'anno. Questo è il periodo della Belle Epoque che coincide con l'età giolittiana, contrassegnata dalla figura politica di Giovanni Giolitti, e risente degli effetti positivi della "fase a" del ciclo di Kondratieff a livello internazionale.²⁵

In questo quadro economico favorevole, una figura fondamentale nell'evoluzione della Banca fu Bonaldo Stringher, nominato nel 1900 Direttore Generale della Banca. In questi anni la Banca seppe conciliare la stabilità

²² Il primo governo Giolitti aveva rassegnato le dimissioni il 24 novembre 1893.

²³ È da tenere presente che Sonnino poteva giovare della collaborazione di Bonaldo Stringher, divenuto direttore generale del Tesoro il 23 novembre 1893. La presenza di Stringher ai vertici dell'amministrazione finanziaria dello Stato, oltre a costituire "l'elemento di continuità tecnica della politica avviata da Giolitti nel 1893 e poi proseguita in un diverso quadro politico-parlamentare dei successivi ministeri", consentirà di "portare a buon punto la normalizzazione delle condizioni monetarie del paese dopo il convulso e disastroso epilogo della politica monetaria e bancaria del decennio precedente". (Bonelli, Bonaldo Stringher, p.87)

²⁴ G. Manacorda, *Crisi economica e lotta politica*, Editori Riuniti, 1993 pp. 169-193; G. Candeloro, *Storia dell'Italia moderna*, Feltrinelli, 2016, vol. VI, pp. 443-444.

²⁵ E. De Simone, *Storia economica. Dalla rivoluzione industriale alla rivoluzione informatica.*, cit.

finanziaria e del cambio con il sostegno all'attività produttiva. Nel 1902 fu raggiunta la vecchia parità della lira con l'oro; da allora l'Italia si comportò come se aderisse al gold standard, ma non dichiarò ufficialmente la convertibilità della moneta.

Successivamente, nel corso della crisi del 1907, venendo meno i crediti di Parigi e Londra all'Italia, e restringendosi il mercato²⁶, questi motivi portarono l'istituto sull'orlo di un fallimento, dal quale riuscì a salvarsi per intervento della Banca d'Italia, coadiuvata dalla Comit, dal Credit e da altre Banche²⁷.

Il salvataggio fu voluto da Stringher, che lo considerò necessario in quanto la chiusura degli sportelli avrebbe causato contraccolpi negativi sull'intero sistema bancario, danneggiando anche il maggiore istituto di emissione²⁸.

Per raggiungere lo scopo, Stringher costituì un Consorzio a partecipazione prevalentemente bancaria, nel quale l'istituto in via Nazionale non entrava direttamente, ma indirettamente, nel senso che offriva il proprio sostegno con il risconto.

Di analogo strumento, un secondo consorzio appunto, Stringher si servì, sempre nel 1907, per promuovere una più selezionata politica di difesa dei valori azionari, resa necessaria dalla situazione del mercato mobiliare, dove, anche per la condotta più cauta delle banche, che si astenevano dal concedere nuovi finanziamenti alle industrie, cominciava a verificarsi una tendenza al ribasso dei corsi²⁹.

Merita sottolineare la novità del ruolo svolto dalla Banca d'Italia, evidenziando come essa travalichi la funzione di prestatore di ultima istanza e operi interventi presso altre banche e presso il governo. Per quel che attiene all'azione sul governo, va osservato che Stringher non delineò progettualità di finanziamento indifferenziato, nel senso che non utilizzò il criterio del salvataggio «puro e semplice della speculazione borsistica che era stata responsabile delle instabilità del mercato italiano del valori mobiliari»³⁰; operò invece dei *distinguo* tra situazione e situazione, cercando di regolare le immissioni di liquidità e di rafforzare nel contempo i margini di autonomia gestionale dell'istituto³¹. È da aggiungere che ciò ebbe conseguenze tanto

²⁶ Il contrarsi dei flussi finanziari blocca i progetti di investimento in corso, comprime produzione e occupazione, con conseguenti spinte al ribasso sulla domanda e sui prezzi

²⁷ Cfr. F. Bonelli, *La crisi del 1907*, Fondazione Luigi Einaudi, Torino, 1971 pp. 93-138.

²⁸ Che tra l'altro, mediante risconto di portafoglio, aveva concesso alla Società Bancaria Italiana crediti calcolati, alla vigilia della crisi, in oltre venti milioni (ivi, p.97)

²⁹ B. Stringher, *Cenni intorno al Consorzio per Sovvenzioni su Valori Industriali*, in Memorie riguardanti la circolazione e il mercato monetario, Roma 1925, pp. 69-70; A.M. Biscaini-P.Gnes - A. Roselli, *Origini e sviluppo del Consorzio per Sovvenzioni su Valori Industriali durante il governatorio Stringher*, << Bancaria >>, 2, 1985, pp. 154-156

³⁰ Cfr. F. Bonelli, *La crisi del 1907*, p. 163, cit.

³¹ Ivi, p. 164

sincrone, a livello finanziario³², quanto prospettiche, nei tempi medio-lunghi, ossia in direzione dei mutamenti che durante gli anni Venti-Trenta porteranno al definitivo strutturarsi della banca centrale e all'assunzione da parte di essa di quelli che il Dell'Amore considera suoi compiti istituzionali:

1) l'accentramento delle riserve metalliche e valutarie del Paese, che vanno costituite e mantenute in misura rapportabile agli eventuali saldi passivi della bilancia dei pagamenti; 2) l'operatività come organo esecutivo della politica monetaria, creditizia e valutaria dello Stato; 3) l'impegno volto al raggiungimento dell'equilibrio finanziario del pubblico erario; 4) la vigilanza e il controllo sul sistema bancario nazionale³³.

Il ruolo di interlocutore privilegiato del governo assunto dalla Banca d'Italia³⁴ si delineò ancor meglio quando, sempre nel 1907, dentro e fuori le aule parlamentari si ricominciò a discutere di modifiche da apportare alla legislazione bancaria³⁵.

Gioverà in proposito soffermarsi su un testo privo di data, ma del dicembre 1907, redatto da Stringher per Paolo Carcano, ministro del Tesoro nel terzo governo Giolitti, in materia di istituti di emissione³⁶. Stringher notò che l'Italia «non poteva non risentirsi delle condizioni generali e non subire le ripercussioni della scossa nel punto di minor resistenza della sua costituzione economica»³⁷.

L'Italia riuscì a tutelare senza grande sforzo le riserve metalliche giacenti presso gli istituti di emissione e presso il Tesoro, ma il contesto economico mondiale aveva compreso lo "slancio della speculazione", concorrendo a determinare una «discesa irrefrenata nei prezzi di tutte o quasi tutti i valori, tranne quelli di Stato», i quali hanno retto all'urto, dando prova di come «il prestigio della nostra finanza e del credito pubblico»³⁸ poggiò su solide basi.

³² Cfr. G. Toniolo, *Storia economica dell'Italia*, Il Mulino, p. 185

³³ G. Dell'Amore, *Il saggio ufficiale di sconto nell'economia delle banche centrali*, Milano 1956, pp. 22-34; Idem, *Il processo di costituzione*, pp. 394-399

³⁴ ASB, Carte Stringher, 208/1. 01/90-122: Banca d'Italia. Direzione generale, Note per una revisione delle vigenti leggi sugli istituti di emissione, Roma 1907, pp. 1-67

³⁵ Stringher stava occupandosi del problema fin dall'autunno 1906, come si evince da una lettera che egli scrive il 26 novembre al ministro del Tesoro, Angelo Majorana (ASB, Carte Stringher, 208/1.01/47)

³⁶ Il testo viene utilizzato da Carcano nell'esposizione finanziaria che accompagna i Provvedimenti per gli istituti di emissione e la circolazione dei biglietti di Banca e di Stato; e riduzione di tasse sugli affari, poi tradotti nella legge 31 dicembre 1907, n. 804.

³⁷ Cfr. F. Bonelli, *La Banca d'Italia dal 1894*, doc. 10, nota 1, p.251

³⁸ Cfr. F. Bonelli, *La banca d'Italia dal 1894*, p. 253, cit.

1.2.2 Il primo dopoguerra e la Banca come unico istituto di emissione nazionale

Nel corso della prima guerra mondiale³⁹ la Banca soccorse largamente il Tesoro: con il credito diretto, con l'assistenza al collocamento dei prestiti di guerra all'interno, con la gestione delle operazioni finanziarie con l'estero. L'aggancio della lira all'oro fu abbandonato e si instaurò il monopolio statale dei cambi.

Le conseguenze della prima guerra mondiale furono durature e incisero per molto tempo sulla società e sull'economia, tanto che non fu più possibile ripristinare la situazione dell'anteguerra. Gli effetti principali furono: la crisi di riconversione degli anni 1920 e 1921, l'inflazione e i problemi monetari, la questione delle riparazioni e dei debiti di guerra, la questione sociale. La crisi di riconversione mise in crisi molti settori dell'industria e conseguentemente anche le istituzioni creditizie che li avevano finanziati, fino a determinare gravi dissesti bancari. La Banca d'Italia effettuò, d'accordo con il Governo, imponenti operazioni di salvataggio. Era necessario non solo risanare le monete, ripristinando la loro convertibilità in oro, ma anche ricostituire un sistema di cambi fissi come nell'anteguerra. La Conferenza monetaria di Genova del 1922 propose l'adozione di una sorta di gold standard depotenziato, chiamato gold exchange standard.

L'Italia adottò un atteggiamento conservatore, orientato al gold standard classico⁴⁰.

Nel 1926 il servizio di emissione veniva unificato nella Banca d'Italia, che diventava così da quel momento l'unico istituto di emissione nazionale (r.d.l. 6.5.1926 n. 812 conv. nella l. 25.6.1926 n. 1262).

Nell'arco del triennio successivo, furono emanate importanti riforme: alla Banca d'Italia fu attribuito il monopolio delle emissioni e affidata la gestione delle Stanze di compensazione, snodi centrali di un moderno sistema dei pagamenti; inoltre fu varata una legge per la tutela del risparmio, con la quale vennero stabiliti obblighi speciali per le banche, fra cui un capitale minimo, e vennero attribuiti alla Banca d'Italia nuovi poteri di controllo, primo nucleo della funzione di vigilanza creditizia. L'opera di riforma fu ultimata nel 1927-28 con la fissazione della nuova parità aurea della lira e il ripristino della convertibilità in oro o in divise estere convertibili, l'obbligo di mantenere una riserva in oro o in divise convertibili non inferiore al 40 per cento della circolazione, la ridefinizione dei rapporti con il Tesoro.

Per effetto di questi provvedimenti, la Banca d'Italia venne ad assumere

³⁹ G. Toniolo (a cura di), *La Banca d'Italia e l'economia di guerra 1914-1919*, Laterza, Roma-Bari, 1989

⁴⁰ F. Cotula, M. De Cecco, G. Toniolo, *La Banca d'Italia. Sintesi della ricerca storica 1893-1960*, Laterza, 2003

funzioni di vera e propria banca centrale e di organo di controllo del sistema creditizio e si accentuò il suo carattere sostanziale di ente pubblico.

Nel 1928⁴¹ fu approvato il nuovo Statuto della Banca, che accelerava il passaggio ad una configurazione pubblicistica dell'Istituto. Questo istituiva la figura del Governatore, rappresentante della Banca d'Italia e posto al vertice del Direttorio (composto da Governatore, Direttore Generale, Vicedirettore Generale); la responsabilità per la manovra del tasso di sconto passò dal Consiglio superiore al Governatore, sempre previa approvazione del Governo.

1.2.3 La legge di riforma bancaria del 1936

Nel pieno della Grande Depressione⁴², l'aumento delle importazioni e la conseguente domanda di valute estere per poterle pagare avevano determinato il peggioramento del cambio della lira rispetto alle altre monete (la sterlina era giunta a 133 lire e il dollaro a 27 lire). Perciò, il governo, ottenuto un prestito dal mercato americano, decise, nel 1927, la stabilizzazione della lira, ossia la ripresa della sua convertibilità al valore di 0,07919 grammi d'oro fino, e quindi la sua entrata nel gold exchange standard. Il capo del governo, Benito Mussolini, aveva annunciato, nel famoso discorso di Pesaro (1926)⁴³ l'intenzione di voler fissare il valore in oro della lira in modo che il cambio con la sterlina fosse di 90 lire - la famosa "quota novanta" - obiettivo quasi centrato perché il cambio risultò alla fine di 92,46 lire. L'aver comunque assegnato un valore troppo elevato alla lira significò che i prezzi italiani risultarono più alti e quindi le esportazioni furono scoraggiate, mentre le importazioni si poterono fare a prezzi più convenienti, con vantaggio per l'acquisto all'estero delle materie prime.

Morto Stringher nel 1930, la direzione della Banca passò a Vincenzo Azzolini, proveniente dal Tesoro.

La svalutazione della sterlina (settembre 1931) e di gran parte delle altre monete equivalse di fatto ad un'ulteriore rivalutazione della lira. Si accentuò il carattere deflativo della politica italiana e pesanti furono le conseguenze sull'attività economica e sul sistema finanziario. Lo Stato e la Banca centrale salvarono dal tracollo le maggiori banche miste, gonfie di partecipazioni azionarie sempre più svalutate. La Banca d'Italia si trovò con un attivo fortemente immobilizzato e quindi nell'impossibilità di manovrare ulteriormente. Vennero così creati nel 1931 l'Istituto Mobiliare Italiano (IMI)⁴⁴

⁴¹ F. Cotula e L. Spaventa (a cura di), *La politica monetaria tra le due guerre 1919-1935*, Laterza, Roma-Bari, 1993

⁴² *La Banca d'Italia e il sistema bancario (1919-1936)*, a cura di Guarino e Toniolo, Laterza, 1993

⁴³ B. Mussolini, *Discorso di Pesaro, 18 agosto 1926*, consultabile su <http://www.adamoli.org/benito-mussolini/pag0373-.htm>

⁴⁴ F. Cesarini, *Alle origini del credito industriale. L'IMI negli anni Trenta*, Il Mulino, 1982

con il compito di assicurare i finanziamenti di medio-lungo periodo e successivamente nel 1933 l'Istituto per la Ricostruzione Industriale (IRI)⁴⁵, che acquisì le partecipazioni azionarie delle banche in difficoltà e i pacchetti di controllo delle banche stesse.

A metà degli anni Trenta, le tensioni che avrebbero portato al nuovo conflitto mondiale si manifestarono sul piano monetario e valutario nella cessazione di fatto della convertibilità della lira in oro e nella sospensione dell'obbligo della riserva aurea (che non verrà più ripristinato).

E' il caso di ricordare che in questi stessi anni si assisteva alla nascita delle regolazioni bancarie dei più importanti paesi industrializzati: dal *Glass Steagall Act* statunitense del 1933 (che introduce la distinzione tra *commercial* e *investment banking*), al *Kreditwesengesetz* tedesco del 5 dicembre del 1934 (legge bancaria che regola tutta la materia creditizia) , all'*Arreté Royal* belga del 1935; alla *Legge bancaria* italiana del 1936⁴⁶: è un ampio fiorire di provvedimenti disciplinari che disegnano la struttura organizzativa delle forme di controllo ed identificano le misure tecniche che devono essere d'ausilio nello svolgimento dell'attività bancaria.⁴⁷

Ponendo l'attenzione sulla Legge bancaria italiana del 1936⁴⁸, una prima parte, che ancora oggi è in vigore, della legge definì la Banca d'Italia "istituto di diritto pubblico" e le affidò definitivamente la funzione di emissione; gli azionisti privati vennero espropriati delle loro quote, che furono riservate a enti finanziari di rilevanza pubblica; alla Banca fu proibito lo sconto diretto agli operatori non bancari, sottolineando così la sua funzione di banca delle banche. Una seconda parte della legge, abrogata invece quasi interamente nel 1993, riguardò la vigilanza creditizia e finanziaria: essa ridisegnò l'intero assetto del sistema creditizio nel segno della separazione fra banca e industria e della separazione fra credito a breve e a lungo termine; definì l'attività bancaria funzione di interesse pubblico; concentrò l'azione di vigilanza nell'Ispettorato per la difesa del risparmio e l'esercizio del credito (organo statale di nuova creazione), presieduto dal Governatore e operante anche con mezzi e personale della Banca d'Italia, ma diretto da un Comitato di ministri presieduto dal capo

⁴⁵ D. Menichella, *Le origini dell'IRI e la sua azione nei confronti della situazione e bancaria*, in *Scritti e discorsi scelti, 1933-1966*, a cura dell'Ufficio Ricerche Storiche della Banca d'Italia, 1986

⁴⁶ M. Pellegrini, *Banca centrale nazionale e Unione Monetaria Europea, il caso italiano*, Carucci 2003; F. Capriglione, *Intervento pubblico e ordinamento del credito*, Giuffrè, 1978; A. Stipo, *L'autonomia della Banca d'Italia nel quadro generale della problematica storico-giuridica dell'autonomia*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Pietro de Vecchis*, Banca d'Italia, Roma, 1999

⁴⁷ Cfr. in argomento SETTI, *La tutela del risparmio e la disciplina della funzione creditizia nella legislazione straniera*, in *Rivista bancaria*, 1937, nn. 1, 2 e 3.

⁴⁸ P. Galea, *Banche, moneta e credito in Europa e in Italia tra XVIII e XX secolo*, Milano, 2003, pp. 406-410, cit.

del Governo.

Soltanto alcune categorie di enti potevano avere accesso alle quote di partecipazione del capitale della Banca d'Italia, quali istituti di credito di diritto pubblico, istituti di assicurazione e previdenziali, casse di risparmio, banche con interessi nazionali. Gli enti che potevano possedere quote di partecipazione dovevano avere una matrice pubblicistica o quantomeno essere riconducibili ad essa in qualche modo⁴⁹.

Alla fine del 1936, l'attesa svalutazione della lira favorì la ripresa economica e il riequilibrio dei conti con l'estero. Contemporaneamente, per effetto di un decreto ministeriale, fu rimosso ogni limite alla possibilità dello Stato di finanziarsi per mezzo di debiti verso la Banca centrale: l'autonomia di quest'ultima toccò il punto più basso.

1.3 La seconda guerra mondiale e la stabilizzazione monetaria postbellica

La seconda guerra mondiale⁵⁰, combattuta per oltre due anni sul territorio nazionale, aveva provocato ingenti danni al patrimonio abitativo, al sistema dei trasporti e all'economia del Paese. Infatti la lira si ridusse a un trentesimo del suo valore prebellico (al termine della prima guerra mondiale il valore della lira si era ridotto a un quinto di quello prebellico).

La Banca d'Italia, come le altre istituzioni del Paese, visse momenti drammatici. L'amministrazione fu spezzata in due: regimi commissariali vennero instaurati al Nord, nella Repubblica Sociale, e al Sud, nel Regno d'Italia. Con la nomina di Luigi Einaudi a Governatore (gennaio 1945) si posero le premesse per il ritorno alla normalità, che ebbe inizio alla fine della guerra. La riconversione postbellica, pur difficile, non comportò problemi di stabilità delle banche, come era invece avvenuto alla fine del precedente conflitto, perché le banche, a causa della precedente riforma, non avevano rilevanti immobilizzi. Una notevole preoccupazione scaturiva invece dalla situazione della lira: alla fine del 1946 l'inflazione riprese a galoppare.

I punti essenziali del risanamento monetario⁵¹, realizzato fra il 1945 e il 1948 con disegno coerente, furono quattro. Il primo fu l'arresto dell'inflazione.

⁴⁹ Cfr. F. Capriglione, *La rivalutazione del capitale di Banca d'Italia. Una complessa vicenda meritevole di chiarimenti*, 2014, cap. 2

⁵⁰ A. Caracciolo (a cura di), *La Banca d'Italia tra l'autarchia e la guerra 1936-1945*, Laterza, Roma-Bari, 1992

⁵¹ S. Ricossa e E. Tuccimei (a cura di), *La Banca d'Italia e il risanamento post-bellico 1945-1948*, Laterza, Roma-Bari, 1992

Nell'estate del 1947 il meccanismo della riserva obbligatoria venne riformato e finalizzato alle esigenze del controllo monetario. Nello stesso anno, venne istituito il C.I.C.R.⁵² (Comitato Interministeriale per il Credito e per il Risparmio): è un organo collegiale del Governo italiano, composto dal Ministro dell'economia e delle finanze, che lo presiede, dal ministro per le attività produttive, dal ministro per le politiche agricole e forestali, dal ministro dell'ambiente e della tutela del territorio. Il C.I.C.R. è l'autorità creditizia con compiti di alta vigilanza in materia di credito e di tutela del risparmio, di esercizio della funzione creditizia e in materia valutaria. Esso delibera, di fatto sulla base delle proposte dalla Banca d'Italia, sulle misure di politica monetaria e creditizia necessarie per realizzare gli obiettivi di politica economica del Governo. Il CICR è validamente costituito con la presenza della maggioranza dei suoi membri e delibera con il voto favorevole della maggioranza dei presenti. Alle sedute partecipa il Governatore della Banca d'Italia, oltre che, su invito del presidente, altri ministri facenti parte del Comitato stesso. Il direttore generale del Tesoro svolge funzioni di segretario. Il C.I.C.R. determina le norme concernenti la propria organizzazione e il proprio funzionamento. Per l'esercizio delle proprie funzioni il CICR si avvale della *Banca d'Italia*.

Il secondo punto del risanamento monetario fu il ristabilimento di un limite al finanziamento monetario dello Stato: nel maggio 1948 l'indebitamento del Tesoro in conto corrente verso la Banca centrale fu limitato al 15 per cento delle spese previste nel bilancio dello Stato. Il terzo punto fu l'inserimento nella comunità finanziaria internazionale: nell'ottobre del 1946 l'Italia venne ammessa agli istituti nati con gli accordi di Bretton Woods.

Iniziò così la liberalizzazione del commercio dei cambi e, dopo la svalutazione del novembre 1947, scomparve il doppio mercato dei cambi. Venne creato l'Ufficio Italiano dei Cambi (UIC) per la gestione delle transazioni valutarie. L'Italia avrebbe fatto parte in seguito dell'Unione Europea dei Pagamenti (UEP), creata nel 1950. Il quarto punto fu il riordino della vigilanza. Dopo la soppressione dell'Ispettorato creato nel 1936, la funzione di vigilanza venne assegnata istituzionalmente alla Banca d'Italia; la responsabilità politica sulla materia venne riservata al CICR, alle cui sedute partecipava - in qualità di capo dell'organo tecnico - il Governatore.

Nel 1948 il principio della tutela del risparmio veniva fissato nella nuova Costituzione con l'art. 47⁵³, il quale stabilisce che "La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito. Favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà

⁵² F. Fenucci, *Il governo del credito. Negli atti del CICR*, Giuffrè, 1996

⁵³ F. Merusi, (sub) art.47, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, vol. III, Bologna, Zanichelli, 1980, p. 153

dell'abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese.”⁵⁴

Il consolidamento della lira, al quale contribuì il Direttore Generale della Banca Donato Menichella, costituì la piattaforma sulla quale si sarebbe fondata la crescita non inflazionistica del periodo successivo.

1.4 Dagli anni Cinquanta al trattato di Maastricht

1.4.1 Gli anni della ricostruzione e dello sviluppo

Nei ventitré anni, fra il 1950 e il 1973, che seguirono il secondo conflitto mondiale, si realizzò il cosiddetto “miracolo economico”⁵⁵: il PIL pro capite riuscì a triplicarsi e aumentò, in media, del 5 per cento all’anno, consentendo un miglioramento senza precedenti del tenore di vita dei Italiani. La crescita fu accompagnata da profondi mutamenti strutturali, che in poco tempo cambiarono il volto dell’Italia. La scelta dell’apertura internazionale, che introdusse salutari stimoli concorrenziali nel nostro sistema economico, fu consolidata con l’adesione alla Comunità Economica Europea (1957) e con l'introduzione (1958) della convertibilità della lira in altre valute per i non residenti (convertibilità esterna).

L’obiettivo della Banca, guidata allora dal Governatore Donato Menichella (succeduto nel 1948 a Einaudi, nominato presidente della Repubblica), fu quello di garantire che le condizioni di lungo periodo potessero favorire il processo di accumulazione: il governatore si interessò direttamente ai problemi dello sviluppo e del Mezzogiorno, varando la riforma agraria e la Cassa per il Mezzogiorno⁵⁶, occupandosi allo stesso tempo del controllo della moneta. Gli strumenti della politica monetaria⁵⁷ consistevano nella manovra dei saggi di sconto e di anticipazione – che però rimasero fermi per otto anni fra il 1950 e il 1958 – e nel controllo del credito, esercitato anche attraverso la persuasione morale (moral suasion). Il riassorbimento periodico della liquidità in eccesso fu ottenuto per mezzo di emissioni di titoli pubblici.

L’azione di vigilanza era volta in primo luogo ad evitare il ripetersi di episodi di immobilizzo degli attivi bancari, cercando di rendere la struttura del sistema bancario aderente a quella del sistema industriale.

Nel 1960 Guido Carli fu nominato Governatore della Banca d’Italia. Nell’estate del 1963 Carli diede avvio a una restrizione creditizia per contenere la

⁵⁴ Art. 47, Cost., Parte I, Titolo III

⁵⁵ V. Castronovo, *L’Italia del miracolo Economico*, Laterza, 2010

⁵⁶ L. Ammannati, *Cassa per il mezzogiorno e intervento straordinario*, Liguori, 1981

⁵⁷ F. Cotula e P. De Stefani, *La politica monetaria in Italia. Istituti e strumenti*, Il Mulino, Bologna, 1979

domanda interna e frenare l'inflazione. Alle dure contestazioni di personaggi di primo piano della politica Carli non si piegò.

La bilancia dei pagamenti tornò rapidamente in equilibrio.

Tuttavia Carli ritenne che non era sufficiente una politica monetaria restrittiva: occorreva anche adeguare la struttura produttiva alla mutata composizione della domanda e tornare ad accrescere la competitività rispetto ai principali paesi industrializzati. La discrezionalità dell'azione della Banca centrale si basava sul principio che essa non potesse avere il solo obiettivo della stabilità monetaria; oltre il breve termine, dovevano essere assicurate la stabilità e la crescita dell'economia.⁵⁸

Si dovette attendere un quinquennio affinché i rilievi mossi all'azione restrittiva della Banca d'Italia nel 1963 – una stretta che bloccò l'inflazione, ma anche gli investimenti – si traducessero da parte degli stessi critici in organiche proposte per attrezzare la politica economica di breve termine con gli strumenti regolatori del bilancio e dei redditi. Nei fatti, dal 1964 al 1972 la bilancia dei pagamenti registrò sistematici attivi di parte corrente. Il Paese cedette al resto del mondo cospicue risorse reali, 20 per cento del PIL di un anno, cumulativamente.

Investiti in Italia, quei mezzi sarebbero risultati preziosi per rafforzare l'economia.⁵⁹

Inoltre, negli anni successivi, il sistema creditizio assunse sempre più il compito di riallocare le risorse tra consumi e investimenti e tra settore pubblico e privato. Dalla metà degli anni Sessanta l'azione monetaria fu orientata alla stabilizzazione del corso dei titoli mobiliari, per favorirne il collocamento e quindi incentivare gli investimenti. Per la prima volta dagli anni Trenta, furono assecondate concentrazioni bancarie, con l'intento di accrescere l'efficienza tecnica degli intermediari, ma si escluse nettamente il ritorno al modello della banca mista. Fu istituita la Centrale dei rischi.

1.4.2 L'Italia nella crisi degli anni Settanta

Il decennio Sessanta si chiuse in mezzo a gravi difficoltà economiche dovute alla fine degli accordi di cambio concordati a Bretton Woods⁶⁰ (agosto 1971), al passaggio alla fluttuazione dei cambi e al brusco aumento del prezzo del

⁵⁸ "Commemorazione di Guido Carli nel decennale della scomparsa", intervento a cura di Antonio Fazio. Consultabile su https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-governatore/integov2003/fazio_23_04_03.pdf

⁵⁹ Pierluigi Ciocca, *Dopo Keynes, dopo Sraffa: il pensiero "critico" e l'economia italiana.*, Consultabile su <https://www.apertacontrada.it/2009/04/24/dopo-keynes-dopo-sraffa-il-pensiero-critico-economia-italiana/2/>

⁶⁰ F. Cesarano, *Gli accordi di Bretton Woods. La costruzione di un ordine monetario internazionale*, Laterza, Bari, 2000

petrolio.

L'economia italiana infatti risentì della crisi petrolifera del 1973⁶¹ e rallentò la sua crescita: il tasso medio annuo d'incremento del Pil pro capite nel trentennio successivo si ridusse a poco più del 2 per cento. Una delle principali conseguenze della crisi petrolifera fu la forte inflazione, che fu notevolmente più alta nella media dei paesi industriali. Tra il 1973 e il 1984 non scese mai al di sotto del 10 per cento. Infatti nei mesi successivi all'aumento dei prezzi del petrolio, furono varate diverse misure per il risparmio energetico che resero evidente a tutti la gravità della crisi: fu vietato alle autovetture di circolare la domenica; i bar e i ristoranti dovevano chiudere alle 23; le vetrine dei negozi dovevano essere spente alle 19.⁶²

L'inflazione provocò inoltre importanti problemi interni al Paese: forti tensioni sul mercato del lavoro, incremento della spesa pubblica non accompagnato da incremento delle entrate, scarsa concorrenza.

La politica di stabilizzazione dei corsi dei titoli venne abbandonata in quanto divenne troppo onerosa. Al fine di conciliare il sostegno degli investimenti con il controllo della domanda interna, e di contenere l'aumento dei tassi di interesse, nel 1973 furono introdotti strumenti amministrativi di controllo del credito (massimale sugli impieghi, vincolo di portafoglio) e controlli valutari. L'indirizzo tendenzialmente restrittivo della condotta monetaria fu rivolto in Italia, come in altri paesi industriali, verso obiettivi intermedi di tipo quantitativo (credito totale interno) esplicitamente dichiarati.

Nel 1975 Guido Carli lasciò la guida della Banca e gli successe Paolo Baffi⁶³, Direttore Generale dal 1960. A seguito dello scoppio della crisi valutaria del 1976, la Banca rese più incisivo il massimale sugli impieghi e vennero inaspriti i controlli valutari allo scopo di accrescere l'efficacia della manovra restrittiva. Più volte la stessa Banca sottolineò i costi e i limiti connessi all'adozione di un tale strumento. Fu quindi avviato un processo volto a rafforzare la capacità della politica monetaria di operare attraverso il mercato, in particolare attraverso l'acquisto e la vendita di titoli (operazioni di mercato aperto).

A questo proposito nel 1975 furono intrapresi i primi passi per la creazione di un vero mercato monetario, con i mutamenti nelle procedure di emissione dei Buoni ordinari del Tesoro e la riforma degli obblighi di riserva.

Nel dicembre 1978 l'Italia aderì al Sistema Monetario Europeo (SME). Il Paese ottenne che la banda di oscillazione entro cui poteva fluttuare la lira fosse più ampia (6 per cento sopra o sotto la parità centrale) di quella consentita agli altri paesi (2,25 per cento), dato che il differenziale di inflazione rispetto a questi

⁶¹ G. Nebbia, *Il settantatrè. Una rilettura del primo shock petrolifero*, CSN Ecologia Politica n.3-4 agosto-dicembre 2003, Anno XIII, fascicolo 54

⁶² E. De Simone, *Storia economica. Dalla rivoluzione industriale alla rivoluzione informatica.*, cit.

⁶³ P. Baffi, *Studi sulla moneta*, Rubbettino Editore, 2011

ultimi, pur restringendosi, era ancora ampio.

L'azione di vigilanza fu volta a incoraggiare il rafforzamento patrimoniale, a migliorare gli assetti statutari e organizzativi delle istituzioni creditizie, a dare spazio alla concorrenza. Nella seconda parte del decennio furono estesi i controlli ispettivi e perfezionate le tecniche di analisi. Per far fronte alla crescente esigenza di coordinamento fra autorità nazionali in materia di supervisione bancaria, si giunse al rapporto noto come Concordato di Basilea (*Principles for the supervision of banks' foreign establishments*) del 1983.

Nel 1979⁶⁴ un evento drammatico colpì i vertici della Banca d'Italia: un'iniziativa giudiziaria portò all'incriminazione del Governatore Baffi e all'arresto del Vice Direttore Generale Sarcinelli. La vicenda mise a dura prova l'Istituto. La generale dimostrazione di solidarietà da parte dell'opinione pubblica qualificata, italiana e internazionale, l'indipendenza e il prestigio dell'istituzione e delle persone consentirono di superare la grave emergenza.

A Paolo Baffi, che preferì dimettersi, successe, nell'ottobre di quell'anno, Carlo Azeglio Ciampi, che, dopo una lunga carriera in Banca, era stato nominato Direttore Generale nel 1978.

1.4.3 Il divorzio tra Banca d'Italia e Tesoro

Il 12 febbraio 1981 il Ministro del Tesoro Beniamino Andreatta scriveva al Governatore della Banca d'Italia Carlo Azeglio Ciampi la lettera che avviava il cosiddetto "divorzio"⁶⁵ tra le due istituzioni.

All'inizio degli anni Ottanta il quadro macroeconomico internazionale stava rapidamente cambiando: lo scoppio della guerra tra Iraq e Iran causò il secondo *shock* petrolifero che iniziò nel 1979 per culminare nel 1980: questo causò in tutti i paesi sviluppati una nuova crescita dell'inflazione. I guasti e i pericoli di un'alta inflazione sono tornati all'attenzione delle opinioni pubbliche. Tutti i principali paesi avanzati adottavano politiche monetarie restrittive.

In Italia, l'inflazione superò il 20 per cento nel 1980⁶⁶. Il meccanismo di indicizzazione dei salari ai prezzi (scala mobile), introdotto dall'accordo del 1975 tra Confindustria e sindacati confederali, amplificò a dismisura l'impatto degli shock provenienti dai prezzi internazionali. Gli squilibri di fondo della finanza pubblica accumulati nel decennio precedente continuarono ad

⁶⁴ F. Passacantando, *La creazione di un assetto istituzionale per la stabilità monetaria; il caso italiano (1979-1994)*, in "Moneta e Credito", vol. XLIX, n. 193, marzo 1996

⁶⁵ D. Della Bona e A.M. Rinaldi, *1981: il divorzio fra tesoro e Banca d'Italia: Come nacque la dittatura dei mercati finanziari*, Mabed, 2010

⁶⁶ E. Gaiotti e S. Rossi, *La politica monetaria italiana nella svolta degli anni '80*, in S. Colarizi, P. Craveri, S. Pons e G. Quagliariello (a cura di), *Gli anni ottanta come storia*, Rubbettino editore, Soveria Mannelli, 2004

aggravarsi: il fabbisogno del settore statale raggiunse l'11 per cento del prodotto interno lordo.

In Italia in quegli anni il ruolo della Banca d'Italia come soggetto giuridico indipendente era debole e sfumato. Gli studi e le riflessioni degli economisti italiani sul ruolo della moneta erano limitati in quanto essi si concentravano soprattutto sui temi dello sviluppo, dell'industrializzazione, del conflitto sociale e distributivo.⁶⁷

Nonostante goda di riconosciuta autorevolezza, la Banca d'Italia aveva a quel tempo scarsa autonomia nel controllo della base monetaria e nella fissazione dei tassi di interesse a breve termine; il contrasto dell'inflazione e la difesa del tasso di cambio ne sono resi difficoltosi; i tassi di interesse reali sono da tempo negativi. In occasione della riforma del mercato dei Bot nel 1975, la Banca si era impegnata ad acquistare alle aste tutti i titoli non collocati presso il pubblico, finanziando quindi gli ampi disavanzi del Tesoro con emissione di base monetaria. Non solo: il Tesoro poteva attingere a un'apertura di credito di conto corrente presso la Banca per il 14 per cento delle spese iscritte in bilancio; detiene il potere formale di modificare il tasso di sconto (sia pure su proposta del governatore).

In queste condizioni l'adesione italiana al Sistema monetario europeo, in vigore dal marzo del 1979, di cui Andreatta è stato uno dei principali propugnatori, rischiava di decadere ad "atto velleitario"⁶⁸, per la difficoltà di rendere le politiche economiche interne coerenti con quel vincolo.

Un forte riallineamento delle parità centrali nello SME, che avrebbe gettato benzina sul fuoco dell'inflazione, viene sventato nel 1980 grazie a una restrizione monetaria assai controversa nel dibattito pubblico; non può essere evitato nel marzo del 1981.

In quegli anni all'interno della Banca d'Italia si era diffusa una convinzione, espressa dal governatore Ciampi in un noto passaggio delle *Considerazioni Finali* lette nel maggio 1981: il ritorno a una moneta stabile richiede una "costituzione monetaria", fondata sui tre pilastri della 1) indipendenza del potere di creare moneta da chi determina la spesa pubblica, di 2) procedure di spesa rispettose del vincolo di bilancio, di 3) una dinamica salariale coerente con la stabilità dei prezzi⁶⁹.

Una idea del genere, oggi sedimentata nella cultura economica generale, veniva condivisa e supportata negli anni Settanta solo da pochi economisti. Già alla fine di gennaio 1976, nei giorni concitati di una crisi della lira che porta alla chiusura del mercato italiano dei cambi, durante uno scambio di opinioni con i vertici della Banca d'Italia il Prof. Andreatta esprimeva il parere che

⁶⁷ P. Baffi, *Considerazioni finali sul 1975*, Banca d'Italia, p. 441

⁶⁸ C. A. Ciampi, *Considerazioni Finali sul 1979*, Banca d'Italia, p. 393.

⁶⁹ C. A. Ciampi, *Considerazioni Finali sul 1980*, Banca d'Italia, p. 384., cit.

occorresse “una ferma dichiarazione di indipendenza della banca centrale dal Tesoro”, in modo tale che essa fosse messa in grado di dichiarare un suo obiettivo di espansione della moneta⁷⁰; di fronte alle drammatiche difficoltà dell’economia italiana, prefigurava già allora un’idea che riprenderà dal Ministro del Tesoro: la funzione della Banca d’Italia come banca del Tesoro non deve interferire con quella di regolatore della liquidità monetaria.

Quando Beniamino Andreatta assume la responsabilità del ministero del Tesoro, nell’ottobre 1980, la spirale prezzi-salari era avviata.

Ma il clima politico non era favorevole: la stessa compagine di governo era «ossessionata dall'ideologia della crescita a ogni costo, sostenuta da bassi tassi di interesse reali e da un cambio debole»⁷¹. La decisione di “cambiare regime” non veniva pertanto sottoposta al Comitato Interministeriale per il Credito e il Risparmio per un’approvazione formale; assumeva la forma di un semplice scambio di lettere fra ministro e governatore; a consentirlo, secondo i legali del ministero, era il fatto che la revisione delle disposizioni date alla Banca d’Italia rientrava nella competenza esclusiva del ministro.

Con la sua lettera, il ministro chiedeva il “parere” del governatore sull’ipotesi di una modifica del regime esistente, con l’obiettivo esplicito di porre rimedio all’insufficiente autonomia della Banca nei confronti del Tesoro⁷². Il governatore, nella sua risposta, concordava sulla necessità che la Banca rispondesse unicamente agli obiettivi di politica monetaria nel regolare il finanziamento al Tesoro; prefigurava inoltre, per il futuro, l’intenzione della Banca di procedere alla predisposizione e alla comunicazione al mercato di obiettivi quantitativi di crescita della base monetaria, passo decisivo verso un cambiamento di strategia monetaria⁷³.

È divorzio, consensuale.

Il nuovo regime venne avviato nel luglio del 1981. La riforma non era completa: alle aste dei Bot il Tesoro continuerà a fissare un tetto massimo ai rendimenti (il “tasso base”) fino al 1988-89; fino al 1994 la Banca d’Italia continuerà a intervenire discrezionalmente in asta e fino a quell’anno rimarrà anche in essere il finanziamento automatico del Tesoro tramite il conto corrente presso la Banca.

Nonostante questi evidenti limiti, il nuovo regime aveva effetti di grande

⁷⁰ Cit. in E. Gaiotti e S. Rossi, “La politica monetaria italiana nella svolta degli anni Ottanta”, in *Gli anni Ottanta come storia*, a cura di S. Colarizi, P. Craveri, P. Pons, G. Quagliariello, Rubbettino, 2004.

⁷¹ B. Andreatta, “1981: un divorzio per tutte le stagioni”, *Il Sole 24 Ore*, 26 luglio 1991

⁷² Lettera del ministro Andreatta al governatore Ciampi del 12 febbraio 1981, riprodotta in M. Fratianni, F. Spinelli, *Storia monetaria d’Italia: lira e politica monetaria dall’Unità all’Unione Europea*, Etas, 2001.

⁷³ Lettera del governatore Ciampi al ministro Andreatta del 6 marzo 1981, ASBI, Banca d’Italia, “Direttorio Ciampi”, cont. 69, fasc. 1.

portata. Un test importante giungeva alla fine del 1982. Il Tesoro con difficoltà trovava copertura al fabbisogno sul mercato: era necessario far salire i tassi base, il Tesoro nicchia; tuttavia la Banca non acquistava in asta i titoli di Stato non collocati e costringeva il Governo a investire della questione il Parlamento, facendosi approvare un'anticipazione straordinaria della Banca.

Dopo il "divorzio" i tassi di interesse reali tornarono stabilmente su livelli, positivi, compatibili con il progressivo rientro dell'inflazione e con la permanenza nello SME; il fabbisogno pubblico veniva finanziato pressoché per intero sul mercato senza creazione di base monetaria: iniziava da parte della Banca d'Italia⁷⁴ la pratica di annunciare obiettivi di espansione della moneta.

⁷⁴ C. A. Ciampi e F. Andreatta, *L'autonomia della politica monetaria. Il divorzio Tesoro- Banca d'Italia trent'anni dopo*, Il Mulino, 2011

2. Il riassetto bancario in Italia dopo le riforme degli anni Novanta fino all'istituzione del SEVIF

2.1 I provvedimenti legislativi dei primi anni Novanta

2.1.1 La legge Amato-Carli

Nel corso del 1990 veniva definito dal Consiglio Europeo quello che sarà il Trattato di Maastricht, che verrà approvato nella cittadina olandese il 9 dicembre 1991 e firmato ufficialmente il 7 febbraio dell'anno successivo.

Infatti, negli anni Novanta, iniziava in Italia un periodo di trasformazione, che ancora oggi è in atto, del modello sociale costruito in Europa nel dopoguerra. La trasformazione del sistema bancario italiano, in realtà, era già iniziata nel decennio precedente, per far sì che l'Italia si adeguasse al modello prevalente negli altri Paesi avanzati.

Il primo provvedimento legislativo in materia bancaria⁷⁵ è stato la legge 30 luglio 1990, n.218⁷⁶, nota come legge Amato-Carli⁷⁷ e il relativo d. lgs. di attuazione 20 novembre 1990, n. 356, con il quale è stata determinata una profonda trasformazione nel sistema delle banche pubbliche italiane. Questa legge⁷⁸ perseguiva lo scopo di affidare la gestione bancaria non più ad enti pubblici con capitale o con fondo di dotazione detenuto totalmente, o a maggioranza, dallo Stato, ma a società per azioni di diritto privato e di favorire la concentrazione degli istituti bancari, con la costituzione di gruppi ispirati al modello del gruppo creditizio polifunzionale.

Con la legge del 30 luglio 1990 n. 218 veniva istituzionalizzato il gruppo creditizio polifunzionale che, nel rispetto della specializzazione delle singole imprese componenti il gruppo, permetteva la formazione di sistemi coordinati di società per la fornitura di tutti i servizi creditizi e finanziari coordinate da una società capogruppo.

La legge Amato-Carli stabiliva inoltre che gli istituti di credito di diritto pubblico (Bnl, Banco di Napoli, Banco di Sardegna, Banco di Sicilia, San Paolo di Torino, Monte dei Paschi di Siena) e le Casse di Risparmio costituissero società per azioni a cui conferire l'attività bancaria. Le azioni restavano in capo alle Fondazioni, che dovevano man mano alienarle vendendole sul mercato.

⁷⁵ G. Guarino, *Il testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia tra la storia e il futuro*, in *Testo Unico bancario: esperienze e prospettive*, ABI, Roma 1996

⁷⁶ F. Capriglione, *L'impresa bancaria tra controllo e autonomia*, Milano, 1983

⁷⁷ G. Ponzanelli (a cura di), *Le fondazioni bancarie*, Giappichelli, aprile 2005

⁷⁸ P. Bosi (a cura di), *Corso di scienza delle finanze*, Il Mulino, 1996

Le Fondazioni usavano la rendita del patrimonio così costituito per la beneficenza e per opere di pubblica utilità.

L'assunzione del modulo societario ha reso l'ordinamento italiano coerente con quello degli altri Paesi, ha eliminato i condizionamenti determinati da motivazioni estranee alla gestione bancaria e ha consentito alle banche di rivolgersi al mercato per raccogliere capitale di rischio.

L'autonomia delle banche ha trovato ulteriore supporto nei provvedimenti normativi volti a garantire la trasparenza degli assetti proprietari e la separatezza banca-industria⁷⁹ (leggi 281/85⁸⁰ e 287/90, recanti, rispettivamente, norme per l'identificazione degli azionisti di società esercenti il credito e in materia di partecipazione al capitale di enti creditizi); interventi che si sono integrati con la disciplina sull'antiriciclaggio di denaro prevista dalla legge 197 del 5 luglio 1991, per contrastare infiltrazioni di natura criminale nel sistema.

Il decreto legislativo 87 del 27 gennaio 1992, concernente l'attuazione della direttiva n. 86/365/CEE, ha definito la nuova disciplina relativa ai conti annuali e consolidati delle banche e degli altri istituti finanziari, al fine di migliorare la qualità delle informazioni disponibili per il pubblico.

Con il recepimento della seconda direttiva comunitaria in materia di coordinamento bancario 89/646/CEE e con l'emanazione del Testo Unico bancario, è stato completato questo lungo processo di produzione legislativa.

2.1.2 Il trattato di Maastricht

Merita particolare attenzione il Trattato sull'Unione europea (TUE)⁸¹, noto anche come trattato di Maastricht, il quale ha segnato l'inizio di una «nuova fase del processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa»⁸², dando alle comunità precedenti una dimensione politica. È stato firmato a Maastricht (Olanda) il 7 febbraio 1992 ed è entrato in vigore il 1 novembre 1993, data di istituzione ufficiale dell'Unione europea.

⁷⁹ M. Pellegrini, *La separatezza banca-industria*, in *L'ordinamento finanziario italiano*, tomo I, F. Capriglione (a cura di), cap. 11, CEDAM, 2005

⁸⁰ Cfr. sul punto Ricci, *Commissione Nazionale per la società e la borsa (organizzazione della)*, in *Dig. Disc. Priv. – senza comm.*, III, 1988, p.183 ss; F. Capriglione, *Commento sub art. 91*, in Aa. Vv., *Commentario al testo unico delle disposizioni in materia d'intermediazione finanziaria*, a cura di Alpa e Capriglione, Padova, 1998, p. 839 ss.

⁸¹ D. Siclari e G. Lo Conte, *Finanza pubblica*, in *Corso di diritto pubblico dell'economia*, M. Pellegrini (a cura di), cap. V, CEDAM, 2016

⁸² Trattato sull'Unione europea, 92/C, 191/01

Esso disegna, nel nuovo contesto geopolitico, a seguito del crollo del Muro di Berlino il 9 novembre 1989⁸³, una più ambiziosa articolazione istituzionale, fondata su tre pilastri⁸⁴, parti di un “nuovo contenitore”, l’Unione europea.

Il primo è quello comunitario, regolato dai tre Trattati (TCECA, TCEE, TCEEA), riformati rispetto alle versioni originarie del 1951 e del 1957. Le Comunità europee conservano la loro identità e sviluppano il metodo comunitario secondo il quale al Consiglio si aggiunge il PE per l’approvazione, in alcuni settori, con la nuova procedura di codecisione, di norme con effetti diretti negli ordinamenti degli Stati Membri. Tali norme sono interpretate e controllate dalla Corte di giustizia, anche su richiesta dei cittadini; tuttavia la CEE viene rinominata Comunità Europea (CE), perdendo la sua qualificazione economica per sottolineare l’evoluzione, dalla originaria dimensione di mercato, ad uno spazio pubblico con cittadinanza e moneta comune: infatti è stata istituita l’Unione economica e monetaria⁸⁵.

Il secondo pilastro è quello della politica estera e di sicurezza comune (PESC) e il terzo è quello della cooperazione di giustizia e affari interni (GAI), che sono entrambi regolati dal Trattato dell’Unione europea (TUE): sono materie che appartengono al cuore della sovranità statale e che, in questa prima fase, sono condivise a livello di Unione solo dai governi e con decisioni prevalentemente prese all’unanimità, secondo il metodo intergovernativo.

Nella nuova Comunità europea (CE) è introdotta la cittadinanza dell’Unione, che si aggiunge alla cittadinanza nazionale e attribuisce a tutti i cittadini europei degli Stati Membri propri specifici diritti.

A specchio della elezione diretta del PE, il ruolo legislativo di questo Parlamento è rafforzato: accanto alla procedura di cooperazione legislativa, è prevista la nuova procedura di codecisione, nella quale il PE e il Consiglio hanno uguali poteri di approvazione di atti comunitari in alcuni settori⁸⁶.

⁸³ M. Gasparini, *Il muro di Berlino. Storia per immagini del simbolo di un’epoca*, Edizioni del Capricorno, 2014

⁸⁴ C. Decaro, *Integrazione europea e diritto costituzionale*, in *Corso di diritto pubblico dell’economia*, M. Pellegrini (a cura di), cap. I, CEDAM, 2016

⁸⁵ Il Consiglio europeo di Hannover del 27/28 giugno 1988 affidò a un Comitato guidato da Jacques Delors, l’allora Presidente della Commissione europea, il compito di preparare il progetto per una Unione economica e monetaria (UEM). Il risultato dei lavori del Comitato fu la redazione di un testo programmatico, il c.d. “Rapporto Delors”.

⁸⁶ Dalla titolarità della cittadinanza derivano il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del PE e alle elezioni comunali nello SM di residenza, alle stesse condizioni dei cittadini dello Stato; il diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli SM; il diritto di avere, nel territorio di un paese terzo nel quale lo Stato membro di cui si è cittadini non è rappresentato, della tutela delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato

Questo trattato rappresenta il primo consistente intervento europeo in materia finanziaria: attraverso questo, la Comunità economica europea si è trasformata in Unione Europea, con lo scopo di perseguire l'unione economica, politica e monetaria. È stata decisa l'introduzione di una moneta unica, l'euro, in sostituzione di quelle dei singoli Stati e sono stati fissati rigidi criteri di convergenza, ai quali i Paesi che volevano adottare la nuova moneta si dovevano attenere⁸⁷.

L'euro⁸⁸ venne introdotto nel 1999 come moneta di conto e nel gennaio 2002 come moneta effettiva, con la speranza di poter far concorrenza al dollaro come moneta internazionale. Esso fu siglato dai rappresentanti di dodici Paesi⁸⁹ (su quindici), con l'importante e significativa eccezione della Gran Bretagna, che continuò ad utilizzare la sterlina, non avendo aderito alla moneta unica.

In particolare, questo trattato ha disciplinato la finanza pubblica degli Stati membri dell'Unione Europea indicando le finalità, dettando le regole per la disciplina e la mutua sorveglianza delle politiche fiscali nazionali e stabilendo le procedure da attivare nel caso in cui un Paese, una volta adottato l'euro, registri un disavanzo eccessivo.

Le norme generali, che disciplinano i fini, sono contenute nell'art. 2, secondo cui la Comunità deve promuovere «una crescita sostenibile, non inflazionistica»; nell'art. 3 A, paragrafo 3, secondo il quale gli Stati membri devono rispettare il principio direttivo di «finanze pubbliche sane» e nell'art. 109 J, che dispone «la sostenibilità della situazione della finanza pubblica; questa risulterà dal conseguimento di una situazione di bilancio pubblico non caratterizzata da un disavanzo eccessivo».

Il divieto dei disavanzi pubblici eccessivi è espressamente stabilito dall'art. 104 C del Trattato. Per stabilire se i disavanzi pubblici sono eccessivi, si pongono in rapporto con indebitamento netto e il debito pubblico si pone in rapporto con il prodotto interno lordo (PIL), secondo parametri indicati nel "Protocollo sulla procedura per disavanzi eccessivi", che è allegato al Trattato.

Il Protocollo stabilisce che i valori di riferimento devono essere un rapporto tra il disavanzo pubblico e il PIL non superiore al 3% e un rapporto tra debito

membro, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato; il diritto di presentare petizioni al Parlamento europeo, e di ricorrere al Mediatore europeo.

⁸⁷ E. De Simone, *Storia economica. Dalla rivoluzione industriale alla rivoluzione informatica*, Franco Angeli Editore, p. 275

⁸⁸ C. Calzolari, *Tra la lira e l'euro: un secolo di avvenimenti politici, economici e sociali*, Giannini, 2013

⁸⁹ Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito e Spagna.

pubblico e PIL non superiore al 60% oppure «in diminuzione sostanziale e continua verso il valore di riferimento».

2.2 Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia

2.2.1 La privatizzazione del sistema bancario

Negli anni Novanta, dopo la trasformazione di banche ed enti pubblici in società per azioni per poterne collocare le azioni sul mercato, si procedette ad una serie di privatizzazioni, totali o parziali, che, fra il 1992 e il 2005, portarono nelle casse dello Stato quasi 140 miliardi di euro⁹⁰. Esse riguardarono le banche, le imprese dell'Iri, l'Eni, l'Enel, i trasporti e le telecomunicazioni. Gli acquirenti principali furono sia imprenditori nazionali che stranieri, alcuni dei quali con scopi speculativi; i piccoli risparmiatori, essendo poco abituati agli investimenti di rischio, non acquistarono molte azioni. Tuttavia lo Stato⁹¹ conservò importanti quote di partecipazione e rimase l'azionista di riferimento di molte grandi aziende (Finmeccanica, Fincantieri, Rai, ecc.).

Anche il sistema bancario fu privatizzato⁹². Esso fu riformato con alcune leggi, poi confluite nel Testo Unico Bancario del 1993, che sostituì definitivamente la legge bancaria del 1936.

Il testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia⁹³ (in acronimo TUB) è un testo unico della Repubblica Italiana, emanato con il d.lgs. del 1 settembre 1993, n. 385, ed in vigore dal 1 gennaio 1994. A seguito di questo provvedimento, il sistema bancario fu semplificato e le diverse categorie di banche esistenti (istituti di credito di diritto pubblico, banche d'interesse nazionale, casse di risparmio, banche popolari, casse rurali, ecc.) furono sostanzialmente ridotte a due: le banche sotto forma di società per azioni e le banche cooperative.

Inoltre, il nuovo Testo Unico stabilì il superamento della distinzione tra banche commerciali e banche d'investimento, introdotto durante la crisi degli anni Trenta, per adottare il sistema della banca universale⁹⁴.

⁹⁰ E. De Simone, *Storia economica. Dalla rivoluzione industriale alla rivoluzione informatica*, pp. 290-291, cit.

⁹¹ E. Barucci e F. Pierobon, *Stato e mercato nella Seconda Repubblica. Dalle privatizzazioni alla crisi finanziaria*, Il Mulino, settembre 2010

⁹² Bancaria Editrice, *Le privatizzazioni in Italia. Aspetti strategici, economici e finanziari*, 1993

⁹³ F. Capriglione, *L'ordinamento finanziario italiano*, tomo I, cit.

⁹⁴ La banca universale o banca mista rappresenta oggi il più diffuso modello di istituzione bancaria, impegnato nell'erogazione di molti servizi, tra cui raccolta di risparmio a breve e a lungo termine, e nella vendita di numerosi prodotti finanziari.

Il passaggio al nuovo ordinamento del credito è stato caratterizzato sia da elementi di continuità che da fattori innovativi. Esso è stato concepito come una legge di principi e di allocazione di poteri; ha mantenuto fermi i profili di elasticità e di flessibilità della disciplina; si è discostato, però, dallo schema precedente per l'impostazione generale che valorizza l'impresa, la concorrenza e il mercato.

Pur essendo intitolato Testo Unico, il d.lgs. 1 settembre 1993, n. 385 non è confinato entro una semplice aggregazione di disposizioni previgenti, ma offre all'interprete materia di riflessione in ordine ai criteri di coordinamento seguiti, ai chiarimenti e alle precisazioni introdotti, alle opzioni ermeneutiche di cui il testo si fa portatore⁹⁵.

Dal punto di vista sistematico, le disposizioni riordinate dal legislatore delegato per l'emanazione del Testo Unico sono articolate in tre capi, concernenti rispettivamente le operazioni ed i servizi bancari e finanziari in genere, il credito al consumo, regole generali e controlli. Le disposizioni sotto il Capo III hanno carattere generale, risultando ad esse assoggettate tanto le operazioni e i servizi bancari e finanziari, quanto le prestazioni di credito al consumo. Più in generale, la tecnica normativa di cui si è avvalso il legislatore è tale da dilatare indeterminatamente l'ambito di applicazione delle disposizioni in esame⁹⁶.

Il nostro TU - come del resto, la legge bancaria del 1936 - dedica un apposito titolo alla "disciplina della crisi", che appare ispirato a tre linee guida fondamentali⁹⁷: 1) la prima linea guida è quella della rigida riduzione dei meccanismi di composizione o soluzione delle crisi bancarie alle sole procedure appositamente previste e regolate dallo stesso TU; 2) la seconda linea guida è quella che viene insistentemente enunciata nella relazione di accompagnamento al d.lgs. n. 385 del 1993. Il legislatore del TU non ha ritenuto necessario procedere a revisioni radicali della regolamentazione dei due istituti dell'amministrazione straordinaria e della liquidazione coatta amministrativa; 3) la terza linea guida è in qualche modo un corollario delle altre due; è la linea del mantenimento e anzi del rafforzamento di quella che ha sempre costituito la caratteristica di fondo del nostro sistema: la estrema latitudine della discrezionalità dell'autorità di vigilanza nella scelta e nell'uso degli strumenti di gestione e soluzione delle crisi bancarie.

⁹⁵ Queste brevi osservazioni derivano dalla lettura del saggio di U. Morera, *Sulla nozione di cliente della banca*, in *Vita not.*, 1995

⁹⁶ La tecnica normativa a cui si allude è analizzata da G. De Nova, *Il contratto ha forza di legge*, Milano, 1993, p. 66: il legislatore detta regole sui contratti ma, anziché riferirsi ad uno o più tipi, individua e norma un raggruppamento di contratti.

⁹⁷ A. Nigro, *La disciplina delle crisi bancarie: la liquidazione coatta amministrativa*, in *Testo Unico bancario: esperienze e prospettive*, ABI, Roma 1996

2.2.2 La disciplina amministrativa di vigilanza emanata alla luce del Testo Unico

Dal Testo Unico è emersa la posizione di rilievo che le banche rivestono nell'ordinamento finanziario e creditizio⁹⁸: soltanto esse sono abilitate, nei confronti del pubblico, a raccogliere risparmio e ad erogare credito. La scelta delle attività da svolgere è di esclusiva competenza dell'imprenditore bancario; ad esso spetta di decidere se avvalersi appieno delle ampie opportunità offerte dall'ordinamento sia dal lato del passivo sia da quello dell'attivo di bilancio, oppure specializzarsi in uno o più settori.

Alle banche viene riconosciuta la possibilità di esercitare attività "connesse" e "strumentali" rispetto a quella tipica. Le istruzioni emanate dalla Banca d'Italia si caratterizzano per la loro "neutralità", nel senso che introducono norme valevoli per tutti gli intermediari, indipendentemente dalla vocazione operativa prescelta (soggetto specializzato oppure operante lungo l'intera gamma delle attività finanziarie) e dalla struttura organizzativa assunta (gruppo polifunzionale o banca multidivisionale).

Il comune denominatore delle disposizioni è quello di sviluppare condizioni di ordinata competitività all'interno di un quadro di complessiva stabilità del sistema finanziario; obiettivo tanto più necessario in una fase di transizione da un sistema specializzato ad uno orientato all'affermazione di intermediari di ampio raggio d'azione e allo sviluppo del mercato di capitali privati.

Alla luce dei principi enunciati, la normativa sull'accesso dell'attività bancaria ha reso il mercato del credito maggiormente contendibile; alla Banca d'Italia rimane affidato un potere di interdizione nei casi in cui non risulti garantita la sana e prudente gestione.

La disciplina sull'attività di impiego e di raccolta pone le banche nella condizione di estendere il proprio campo d'azione lungo l'intero arco delle scadenze; di assistere la clientela in più mercati di prodotto; di utilizzare le forme tecniche più appropriate, salvo l'obbligo di rispettare regole volte a mantenere un soddisfacente equilibrio della struttura per scadenze del loro bilancio.

Regole più severe limitano la concentrazione dei fidi, anche nei confronti di gruppi societari; lo stesso schema bancario è chiamato a contribuire alla configurazione dei gruppi finanziari e industriali, che arrivano a ricomprendere anche i cosiddetti "operatori connessi".

⁹⁸ G. Guarino, *Il testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia tra la storia e il futuro*, in *Testo Unico bancario: esperienze e prospettive*, cit.

In linea con le indicazioni contenute negli accordi internazionali, sono state emanate disposizioni per il controllo dei rischi di mercato derivanti da variazioni dei tassi d'interesse e di cambio, dall'andamento dei corsi azionari.

I diversi profili di rischio⁹⁹, primo fra tutti quello creditizio, devono trovare presidio nella disponibilità dei mezzi patrimoniali coerenti, per entità, con la complessiva operatività aziendale: livelli patrimoniali soddisfacenti ampliano i margini di autonomia delle banche, che in tal modo possono meglio definire le strategie imprenditoriali, preservando la propria stabilità.

L'esigenza di rinsaldare il rapporto tra banche e imprese è stata perseguita con una serie di interventi regolamentari che possono rendere le relazioni di clientela meno episodiche e maggiormente rispondenti alle diversificate esigenze dei soggetti finanziati; alle banche viene richiesto di contribuire alla necessaria formazione di un efficiente mercato di capitali privati.

Diventa così possibile per il sistema bancario innovare, nei contenuti e nelle modalità, il rapporto con le imprese, non più limitato alla tradizionale concessione di credito ordinario, ma estensibile alla finanza d'impresa e all'attività di consulenza.

Il maggiore spazio operativo per acquisire capitale di rischio nelle imprese e l'ampliamento delle forme tecniche idonee a soddisfare al meglio le loro esigenze finanziarie accentuano l'intervento delle banche nelle scelte e nell'operatività delle imprese, rendendo queste ultime più "trasparenti".

La disciplina sulle emissioni di valori mobiliari ha semplificato una normativa molto segmentata, frutto di un lungo periodo di stratificazione legislativa; può favorire l'accesso diretto al risparmio privato da parte delle imprese, finanziarie e non; può contribuire, con il necessario sostegno delle banche, alla formazione e allo sviluppo di un mercato spesso ed efficiente dei capitali privati.

Il reperimento di risorse sul mercato rappresenta per le imprese una modalità di finanziamento alternativa al debito bancario; può consentire alle stesse un riequilibrio delle diverse forme di indebitamento e una migliore gestione del proprio passivo.

Spetta anche alle banche il compito di avviare al mercato organismi sani, sviluppando una modalità di assistenza ulteriore rispetto all'affidamento e all'intervento di tipo partecipativo.

⁹⁹ V. De Crescenzo e F. Pichler, *Il rischio operativo nelle banche. Un'analisi delle perdite operative in due casi di studio*, Giuffrè, 2013

2.3 La crisi finanziaria del 2007

Poniamo ora l'attenzione sulla crisi economica mondiale, definita anche grande recessione¹⁰⁰, avviata nel 2007.

Le cause della crisi finanziaria, originatasi negli USA nel 2007, sono riconducibili all'esplosione della bolla immobiliare, ossia alla nota vicenda dei mutui subprime¹⁰¹. Con questo termine si indicano, in genere, i prestiti erogati per l'acquisto della casa a soggetti non in grado di addossarsi impegni finanziari continuativi, poiché non dispongono di un reddito certo e duraturo. Dato che i mutui erano garantiti da un'ipoteca sulla proprietà acquistata, venivano ritenuti sicuri dalle banche, anche perché il prezzo delle abitazioni (e quindi il valore della garanzia) era in continuo aumento per la forte domanda, sostenuta proprio dai mutui. D'altra parte, le banche provvedevano quasi subito a cartolarizzare una quota dei loro crediti per poter continuare a concedere altri mutui.

Nella primavera nel 2007, la domanda di case cominciò a diminuire, mentre molte famiglie non riuscirono più a pagare le rate del mutuo e persero l'abitazione. Il loro numero aumentò rapidamente e in due anni (2008-09) circa 6 milioni di famiglie americane subirono il sequestro della propria abitazione¹⁰².

Il fenomeno non riguardò soltanto gli Stati Uniti, perché in molti altri Paesi¹⁰³ numerose banche si erano immobilizzate con i mutui ipotecari, anche investendo sul mercato immobiliare americano. Perciò, alcune di esse si trovarono in difficoltà per le insolvenze dei clienti.

Nell'autunno del 2008, vi fu il crollo delle quotazioni di Borsa¹⁰⁴ di tutto il mondo, dopo la forte crescita degli anni precedenti, e il panico si diffuse tra i risparmiatori. Le banche in difficoltà ridussero i loro finanziamenti a imprenditori e consumatori e molti risparmiatori, per le perdite subite o attese, limitarono l'acquisto di beni.

Lo Stato, richiamato in causa dovunque, dovette intervenire per salvare molte banche e imprese in difficoltà, mentre altre furono lasciate al loro destino. Non

¹⁰⁰ *Did 'Great Recession' Live Up to the Name?*, The Wall Street Journal, 8 aprile 2010

¹⁰¹ Vedi www.scandalifinanziari.it, A. De Salvo, *I mutui subprime*, 6 gennaio 2013

¹⁰² E. De Simone, *Storia economica. Dalla rivoluzione industriale alla rivoluzione informatica*, p.251, cit.

¹⁰³ Vedi Gran Bretagna, Irlanda, Spagna, ecc.

¹⁰⁴ G. Gargiulio, *La crisi bancaria del 2008. Una lettura tecnico-giornalistica degli eventi*, Selfpublishing, settembre 2015

fu evitato, invece, il fallimento della Lehman Brothers¹⁰⁵ (2008), dovuto ad un'eccessiva immobilizzazione in titoli derivati e ad alto rischio, che fu il più grave della storia americana e fece grande scalpore in tutto il mondo.

Questa volta, al contrario di quanto era avvenuto durante la depressione degli anni Trenta, i governi dei principali Paesi europei cercarono di operare congiuntamente per individuare e adottare rimedi atti a combattere la crisi, anche perché, a causa della globalizzazione¹⁰⁶ dei mercati, le economie di diversi Paesi erano molto più indipendenti che in passato.

La crisi finanziaria iniziata nel 2007 ha costituito un potente acceleratore dei meccanismi di revisione dell'architettura di vertice del settore¹⁰⁷.

Si è così proposta l'opportunità, e non la necessità, di una diversa dislocazione di alcune competenze di regolazione, sorveglianza e vigilanza, per contrastare e cercare di risolvere i fenomeni di dimensione comunitaria, rispetto ai quali un assetto organizzato secondo competenze domestiche¹⁰⁸ appariva di limitata capacità reattiva.

Nel processo di revisione e costruzione di un sistema di vigilanza europeo, hanno svolto un ruolo rilevante le analisi e le conclusioni raggiunte dal gruppo di esperti di alto livello, nominati dalla Commissione a fine 2008 per formulare raccomandazioni su come rafforzare i meccanismi europei di vigilanza e meglio proteggere i cittadini e ripristinare la fiducia nel sistema finanziario.

Il rapporto conclusivo redatto dal gruppo, la cosiddetta "relazione de Larosière" (dal nome del suo presidente)¹⁰⁹, ha evidenziato alcune debolezze dell'architettura del sistema di regolamentazione e vigilanza:

- 1) Costata la tradizionale limitata focalizzazione delle autorità di vigilanza nazionali sui profili di ordine macroprudenziale rispetto a quelli di natura microprudenziale.

¹⁰⁵ A.C. Loor, *Too big to fail: la caduta dell'impero Lehman Brothers*, Edizioni Accademiche Italiane, agosto 2017; G. McDonald, *A colossal failure of common sense: the inside story of the collapse of lehman brothers*, Random House, luglio 2009

¹⁰⁶ G. Di Taranto, *La globalizzazione diacronica*, Giappichelli, 2013

¹⁰⁷ F. Saccomanni, *Nuove regole e mercati finanziari*, in *Bancaria*, n. 1/2009, p. 35 ss., il quale rileva, peraltro, come di fronte alla crisi finanziaria in atto sembra accrescersi il favore per scelte più coraggiose, che comportino, ad esempio, la centralizzazione di almeno alcune funzioni di vigilanza

¹⁰⁸ Vedi Financial Stability Forum, *Rafforzare la Solidità dei Mercati e degli Intermediari*, rapporto del 7 aprile 2008.

Sulla natura e coerenza delle raccomandazioni contenute nel Rapporto, vedi Amorosino, *Regolazioni pubbliche mercati imprese*, Torino, 2008, p.105 s.

¹⁰⁹ Vedi *The High-Level Group on Financial Supervision in the EU. Report*, Bruxelles, 25 febbraio 2009

- 2) È stato evidenziato come la vigilanza sugli intermediari finanziari deve poter contare su un sistema di regole il più possibile uniforme e di uniforme applicazione a livello europeo.
- 3) Sono risultate insufficienti operatività, prerogative e risorse dei comitati di terzo livello; ciò ha causato un'inadeguata capacità di contrastare le posizioni assunte dalle autorità domestiche, ove non in linea con il diritto dell'Unione.

Per vero, il gruppo De Larosière tiene conto dell'impianto introdotto dalla procedura elaborata dal comitato Lamfalussy¹¹⁰, ideata (nel 2001 per i mercati finanziari ed estesa a banche ed assicurazioni a partire dal 2005) per semplificare e accelerare il sistema di regolamentazione dell'Unione Europea nonché per creare le condizioni per una maggiore convergenza tra le disposizioni dei singoli Stati, anche con riguardo ai profili tecnici, e tra le prassi di vigilanza finanziaria.

La relazione propone una nuova architettura di sistema a livello europeo, al fine di superare le debolezze individuate. Questa si fonda su una distinzione tra:

- 1) Vigilanza macroprudenziale, da affidare ad un organismo di nuova istituzione che operi in stretta integrazione con la BCE¹¹¹
- 2) Vigilanza microprudenziale

L'impostazione proposta muove verso la definizione di un sistema europeo delle autorità di vigilanza, operante come un'organizzazione a rete decentrata e costituito dalle autorità nazionali competenti e da tre nuove autorità, alle quali assegnare il compito di coordinare l'applicazione uniforme della disciplina comunitaria e garantire la piena cooperazione tra autorità domestiche.

¹¹⁰ In risposta alle esigenze rappresentate dal PASF, nel luglio 2001, il Consiglio ECOFIN ha istituito un Comitato di saggi (Committee of Wise Men) – che in onore al suo Presidente fu denominato Lamfalussy – cui venne attribuito il compito di definire le modalità di regolazione dei mercati europei dei valori mobiliari. Cfr. COMMITTEE OF WISE MEN, *Final Report on the Regulation of European Securities Markets*, Bruxelles, 15 febbraio 2001 (consultabile sul sito: http://ec.europa.eu/internal_market/securities/_docs/_lamfalussy/wisemen/final-report-wise-men_en.pdf ; cfr., in argomento, M. Condemi, *Controllo dei rischi bancari e supervisione creditizia*, Cacucci, Bari, 2005; P. Bilancia, *Il sistema europeo di regolamentazione dei servizi finanziari*, su www.giuripol.unimi.it.

¹¹¹ La relazione propone esplicitamente che alla BCE sia riconosciuto un maggior coinvolgimento esclusivamente nel campo della vigilanza macroprudenziale e non anche in quella microprudenziale

L'impostazione complessiva delle raccomandazioni contenute nella relazione de Larosière è stata accolta dalla Commissione europea: la comunicazione del maggio 2009¹¹² individua l'architettura di base del nuovo quadro di vigilanza finanziaria europea, fondato su due pilastri:

- 1) Viene concepito il Consiglio europeo per il rischio sistemico, destinato a controllare e valutare i potenziali rischi per la stabilità finanziaria derivanti da sviluppi macroeconomici e del sistema finanziario nel suo insieme.
- 2) Si configura il Sistema europeo delle autorità di vigilanza finanziaria, costituito dalla rete di autorità nazionali di vigilanza finanziaria che cooperano con le tre nuove autorità europee di vigilanza per salvaguardare la solidità finanziaria delle singole imprese e proteggere gli utenti dei servizi finanziari.

La realizzazione dei due pilastri diviene essenziale per realizzare opportune sinergie e rafforzare i reciproci effetti sulla stabilità finanziaria, garantendo un quadro di vigilanza micro e macro pienamente collegato.

Il quadro sopra delineato ha trovato piena formalizzazione con l'approvazione, nel novembre 2010, di tre regolamenti che hanno istituito le tre autorità di vigilanza (l'EBA, l'ESMA, l'EIOPA), abrogando contestualmente le disposizioni concernenti i comitati di terzo livello. Inoltre, con un quarto regolamento, è stato istituito il Comitato europeo per il rischio sistemico.

¹¹² Vedi Comunicazione della Commissione, *Vigilanza finanziaria europea*, COM (2011) 252 definitivo, 27 maggio 2009

3. La Banca d'Italia in un contesto europeizzato

3.1 L'architettura di vertice dell'ordinamento finanziario europeo

3.1.1 Il Sistema europeo di vigilanza finanziaria

Come già enunciato nel capitolo precedente, l'organizzazione di vertice dell'ordinamento finanziario dell'Unione Europea si articola intorno a tre autorità, che assolvono prevalentemente compiti di regolazione, preposte rispettivamente al settore bancario (l'EBA), dei mercati e degli strumenti finanziari (l'ESMA), assicurativo e pensionistico (l'EIOPA). A tali autorità, si affianca un ulteriore organismo, il Comitato europeo per il rischio sistemico (il CERS o ESRB, European Systemic Risk Board), al quale sono affidati compiti di vigilanza di tipo macroprudenziale, presieduto dal presidente della BCE (per un periodo di cinque anni)¹¹³.

Le tre autorità e l'organismo compongono, insieme alle autorità di vigilanza nazionali nei tre settori considerati ed alla BCE, il Sistema europeo di vigilanza finanziaria (SEVIF)¹¹⁴.

Quest'ultimo è preposto a garantire che le norme applicabili al settore siano attuate in modo adeguato ed atto a preservare stabilità e fiducia nell'intero sistema finanziario, assicurando una sufficiente protezione dei consumatori di servizi della specie¹¹⁵.

L'assetto così configurato permette di conseguire un più efficace ed uniforme esercizio dei compiti di regolazione e vigilanza di settore all'interno dell'Unione e supera in estensione e profondità d'azione il precedente

¹¹³ Sul punto si rinvia alle considerazioni di A. Antonucci, *Principio positivo e tolleranza nella risposta europea alle crisi bancarie*, in AGE, 2010, p.466 ss. si veda altresì godano, op. ult. cit., p. 4, che evidenzia l'intenso legame del Comitato con la BCE visto che è "la BCE stessa a fornire il segretariato, come stabilito da una specifica proposta di decisione del Consiglio UE (COM/2009/500) che verrà assunta invocando per la prima volta l'art. 127/6 del Trattato, che affida alla BCE specifici compiti nell'area della vigilanza prudenziale".

¹¹⁴ Pellegrini, *L'architettura di vertice dell'ordinamento finanziario europeo: funzioni e limiti della supervisione*, in *Mercati e banche nella crisi: regole di concorrenza e aiuti di Stato*, a cura di Colombini e Passalacqua, Napoli, 2012; V. Troiano, *L'architettura di vertice dell'ordinamento finanziario europeo*, in *Corso di diritto pubblico dell'economia*, M. Pellegrini (a cura di), CEDAM, 2016

¹¹⁵ Wymeersch, *The Reforms of the European financial supervisory system – an overview*, in *European Company and financial law review*, Volume 7, luglio 2010; Capriglione, *Globalizzazione, crisi finanziaria e mercati: una realtà su cui riflettere*, in *Concorrenza e mercato*, 2012, p. 867 ss.

impianto, le cui lacune sono state evidenziate dalla crisi finanziaria iniziata nel 2007.

I sistemi di vigilanza nazionale sono stati posti in tensione dinanzi a fenomeni di globalizzazione, integrazione e interconnessione tra i mercati finanziari europei. Di qui la spinta all'istituzione del sopra richiamato Sistema europeo di vigilanza finanziaria. A tale, si devono affiancare le rilevanti innovazioni settoriali avvenute negli anni più recenti, quali: la creazione di una unione bancaria, che ha condotto alla definizione di un meccanismo di vigilanza unico¹¹⁶ e di un meccanismo di risoluzione unico¹¹⁷; la creazione di una futura unione dei mercati di capitali¹¹⁸.

Compito primario del SEVIF è quello di garantire che le norme riferibili al settore siano applicate in modo adeguato, con l'obiettivo di preservare la stabilità finanziaria, creare la fiducia nel sistema finanziario e garantire una sufficiente protezione dei consumatori dei servizi finanziari. Si tratta di finalità equiordinate e, tuttavia, proposte secondo un ordine che colloca certamente in posizione di preminenza il dato della sensibilità del sistema. Sotto un altro punto di vista, la qualificazione dell'obiettivo di protezione del consumatore evidenzia una sostanziale scalettatura delle priorità oggetto dell'intervento del Sistema.

Siamo in presenza di interventi che mirano alla creazione di un insieme di regole (cd. *rule book*) comunitarie, per ridurre gli ambiti di diversità e discrezionalità rispettivamente nella attuazione e interpretazione della normativa europea, così da conseguire - mediante specificazioni, integrazioni, chiarificazioni, sviluppi ulteriori- un indirizzo regolamentare unitario¹¹⁹.

¹¹⁶ F. Capriglione, *European banking union. A challenge for a more united Europe*, in *Law and economics yearly review*, 2013, n.1, p. 5 ss.

¹¹⁷ G. Stanghellini, *Il quadro normativo dell'Unione Europea: la Direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche*, relazione al Seminario organizzato dalla Banca d'Italia dal titolo *Il Meccanismo di Risoluzione Unico*, Roma, 2 ottobre 2015

¹¹⁸ Vedi European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Action Plan on Building a Capital Market Union*, Brussels, 30 settembre 2015, COM (2015) 468 final.

¹¹⁹ In tale contesto, assume rilievo la direttiva 2010/78/CE (c.d. Omnibus I) che, integrando e modificando diversi atti legislativi nelle materie di competenza delle ESA, ha assegnato a tali Autorità compiti di definizione di norme tecniche di regolamentazione e attuazione in diversi ambiti operativi; ha inoltre indicato le modalità di adozione dei progetti di norme tecniche di loro competenza introducendo un meccanismo configurabile come tipizzante la produzione legislativa comunitaria.

Data la sua articolazione, questo si configura come una struttura a rete¹²⁰ tra le diverse amministrazioni che vengono prese in considerazione, e ciò sia nella dimensione orizzontale tra le diverse Autorità di settore, che nella dimensione verticale nel rapporto tra queste e le autorità nazionali competenti.

L'integrazione, l'efficacia e il buon esito della costruzione immaginata poggiano sul principio di leale cooperazione tra le amministrazioni interessate, specificatamente sottolineato nei Regolamenti. Al suo interno, è precisato che le parti del SEVIF cooperano con fiducia e pieno rispetto reciproco, in particolare garantendo lo scambio di informazioni utili e affidabili.

In particolare, i Regolamenti individuano nel comitato congiunto¹²¹ delle tre Autorità lo strumento attraverso il quale favorire una collaborazione stretta e regolare con il CERS e garantire la coerenza intersettoriale delle iniziative intraprese. E ciò anche raggiungendo posizioni comuni nel settore della vigilanza sui conglomerati finanziari e sulle ulteriori questioni che interessano più aree di attività¹²².

Meritano essere sottolineate la struttura, la responsabilità e i compiti delle ESA. Le tre Autorità costituiscono organismi dell'Unione dotati di autonoma personalità giuridica. Ciascuna delle Autorità ha sede dove era ubicato il comitato di terzo livello del quale prosegue, in nuovo assetto, l'operatività: dunque l'EBA ha sede a Londra, l'ESMA a Parigi e l'EIOPA a Francoforte.

Notevoli sono risultate le resistenze rispetto ad iniziali impostazioni che avrebbero preferito un'unitaria localizzazione dei diversi organismi e ciò anche al fine di favorire le interrelazioni tra i medesimi¹²³.

¹²⁰ E. Chiti, *Le agenzie europee. Unità e decentramento delle amministrazioni pubbliche*, Padova, 2002

¹²¹ Il comitato congiunto delle autorità europee di vigilanza costituisce uno dei due organismi congiunti prefigurati dalla recente sistemazione dell'architettura di vertice di settore. Ad esso si affianca la Commissione di ricorso. Tale struttura è competente a ricevere i ricorsi che qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre avverso una decisione delle ESA nei casi previsti dall'art. 60 dei Regolamenti. Avverso le decisioni della Commissione di ricorso è possibile l'impugnativa dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione Europea.

¹²² Si colloca in questa prospettiva anche la revisione del 2011 della direttiva 2002/87/CE, che ha previsto la attribuzione al predetto comitato congiunto delle Autorità il compito di garantire la coerenza della vigilanza intersettoriale e transfrontaliera sui conglomerati ed emanare orientamenti comuni finalizzati alla convergenza delle prassi di vigilanza su diversi aspetti applicativi di questa disciplina.

¹²³ E. Ferran, *Understanding the New Institutional Architecture of Eu Financial Market Supervision*, in *Legal Studies Research. Paper Series*, University of Cambridge, Faculty of Law, n.20/2011, p.34 s.

La *governance* disegnata per le ESA riflette il punto di equilibrio¹²⁴ raggiunto tra spinte verso l'accentramento di funzioni in capo ai nuovi organismi e istanze di conservazione a favore di un ruolo di indirizzo in capo alle autorità nazionali.

Sotto il profilo organizzativo, le Autorità prevedono la presenza di un consiglio delle autorità di vigilanza e di un consiglio di amministrazione.

In particolare, il consiglio delle autorità di ciascuna delle tre ESA è composto dal capo dell'autorità nazionale competente nel settore di ciascuno Stato Membro, dal presidente, da un rappresentante della Commissione, da uno del CERS e da uno per ognuna delle altre due Autorità¹²⁵.

Al Consiglio delle autorità delle ESA compete adottare tutte le decisioni ed emanare i pareri, nelle materie per le quali le stesse esercitano compiti e poteri, secondo quanto indicato nel Capo II dei Regolamenti¹²⁶. L'organismo delibera ordinariamente a maggioranza semplice dei suoi membri (ciascuno dei quali dispone di un solo voto); a maggioranza qualificata nelle materie di maggiore rilevanza.

Il consiglio di amministrazione ciascuna delle Autorità è composto, a sua volta, dal presidente e da sei membri nominati da e fra i componenti con diritto di voto del consiglio dell'autorità di vigilanza¹²⁷. È espressamente previsto che la composizione del consiglio di amministrazione sia equilibrata e proporzionata, e rifletta l'insieme dell'Unione¹²⁸. Il consiglio di amministrazione esercita competenze in materia di bilancio e politica del personale. Delibera e adotta le decisioni a maggioranza dei membri presenti, ogni membro disponendo di un solo voto.

La rappresentanza di ogni Autorità è affidata al presidente, che ha il compito di preparare i lavori del consiglio delle autorità e presiedere le riunioni di tale

¹²⁴ A. M. Tarantola, *La vigilanza europea: assetti, implicazioni, problemi aperti*, Lezione al Master di Diritto Amministrativo e Scienza dell'Amministrazione, Università degli Studi di Roma Tre, 8 aprile 2011, rinvenibile in www.bancaditalia.it, p.16.

¹²⁵ in campo bancario, partecipa al consiglio delle autorità di vigilanza, senza diritto di voto, un rappresentante nominato dal consiglio di vigilanza della BCE: vedi art. 40.1 e 40.4 bis, Regolamento EBA.

¹²⁶ Il consiglio dell'autorità adotta, su proposta del consiglio di amministrazione, la relazione annuale sulle attività dell'Autorità trasmettendola, entro il 15 giugno di ogni anno, al Parlamento europeo, alla Corte dei Conti al Comitato economico e sociale europeo e rendendola pubblica.

¹²⁷ Ogni componente del consiglio di amministrazione ha un supplente, tranne il presidente. Il mandato dei componenti nominati dal consiglio dell'autorità di vigilanza è di due anni e mezzo rinnovabile una volta.

¹²⁸ In campo bancario, è previsto che il consiglio di amministrazione comprenda almeno due rappresentanti degli Stati membri non partecipanti: cfr. art. 45.1, Regolamento EBA.

consesso e del consiglio di amministrazione. Questa figura è definita come un professionista indipendente¹²⁹, impiegato a tempo pieno. Esso è designato dal consiglio delle autorità di vigilanza in base a meriti e competenze, tramite una procedura di selezione aperta; fino a quando non abbia assunto le proprie funzioni e comunque fino ad un mese dopo la sua designazione, il Parlamento europeo può opporsi alla nomina, dopo averlo ascoltato.

Nel contesto degli obiettivi generali assegnati al SEVIF, l'azione delle ESA ha il fine di proteggere l'interesse pubblico, contribuendo a garantire la stabilità a breve, a medio e a lungo termine del sistema finanziario, a beneficio dell'economia dell'Unione, dei suoi cittadini, delle sue imprese.

A tale proposito, i fini principali perseguiti dalle autorità sono quelli di:

- 1) Migliorare il funzionamento del mercato interno, mirando a conseguire un livello di regolamentazione e vigilanza valido, efficace ed uniforme, ed assicurare che i rischi siano adeguatamente disciplinati e soggetti a controlli
- 2) Garantire l'integrità, la trasparenza, l'efficienza ed il regolare funzionamento dei mercati
- 3) Rafforzare il coordinamento internazionale in materia di vigilanza, anche impedendo l'arbitraggio regolamentare e promuovendo condizioni di pari concorrenza
- 4) Aumentare la protezione dei consumatori¹³⁰.

Inoltre, le Autorità, nell'esercizio dei propri compiti, devono prestare una particolare attenzione a qualsiasi rischio sistemico, inteso come un qualsiasi rischio di perturbazione del sistema finanziario che possa avere gravi conseguenze negative per il mercato interno e dell'economia reale¹³¹: in questa prospettiva si colloca il compito di stretta cooperazione tra le ESA e il CERS.

Come evidenziato in precedenza, del SEVIF fa parte anche il Comitato europeo per il rischio sistemico (CERS). Questo organismo nasce a seguito delle lacune in tema di vigilanza finanziaria a livello europeo, messe in luce dalla crisi avviata nel 2007. Infatti, nella nuova architettura europea, la vigilanza macroprudenziale, di nuova concezione, costituisce parte integrante del

¹²⁹ Art. 48.1, Regolamenti.

¹³⁰ Rileva, ulteriormente, con specifico riferimento alla posizione dell'EBA, la previsione in base alla quale nell'assolvimento dei propri compiti, l'Autorità deve tenere in debita considerazione l'obiettivo primario di assicurare la solidità degli enti creditizi, valutando le loro diverse tipologie, dimensioni e modelli di business: cfr. art. 8.1-bis, Regolamento EBA.

¹³¹ Vedi art.2, Regolamento CERS, ove è espressamente precisato che tutti i tipi di intermediari, mercati e infrastrutture finanziari sono potenzialmente importanti in certa misura per il sistema.

modello prefigurato, in quanto i profili macroprudenziali risultano strettamente legati ai compiti di vigilanza microprudenziale affidati alle ESA.

Il CERS¹³², a differenza delle tre Autorità, non è dotato di personalità giuridica. Sul versante organizzativo, è rilevante il collegamento tra quest'ultimo e la BCE, la quale è chiamata a fornire all'organismo supporto analitico, statistico, amministrativo e logistico.

Il CERS è composto da un consiglio generale, da un comitato direttivo, e da due comitati consultivi, scientifico il primo, tecnico il secondo¹³³. Gran parte della struttura tecnica (il segretariato) è incardinata presso la BCE¹³⁴.

Sono membri con diritto di voto del consiglio generale il presidente e il vicepresidente della BCE e i governatori delle banche centrali nazionali. Ai lavori del consiglio Generale partecipa, ma senza diritto di voto, un rappresentante delle competenti autorità di vigilanza per ciascuno Stato membro. Il consiglio si esprime ordinariamente a maggioranza semplice dei membri presenti con diritto di voto (avendo ciascun membro diritto di esprimere un solo voto); per le materie a più alta sensibilità è richiesta una maggioranza di due terzi.

Il CERS ha la responsabilità della vigilanza macroprudenziale del sistema finanziario in seno all'Unione, con l'obiettivo di contribuire a prevenire o attenuare i rischi sistemici alla stabilità finanziaria che derivano da sviluppi interni al sistema stesso. Al riguardo l'organismo è chiamato a sviluppare, in collaborazione con le ESA, un insieme comune di indicatori quantitativi e qualitativi che possano fungere da guida nell'esercizio della propria azione.

3.1.2 L'EBA

Volendo limitare la nostra indagine allo stretto ambito bancario¹³⁵, va sottolineato il potere di intervento proprio dell'EBA¹³⁶, in base al quale

¹³² Istituito dal Regolamento UE n. 1092/2010 del 24 novembre 2010

¹³³ Composizione e funzionamento dei quali trovano disciplina negli artt. 11, 12 e 13 del Regolamento UE n. 1092/2010.

¹³⁴ Cfr. Regolamento UE n. 1096/2010 con il quale vengono attivate per la prima volta le competenze in materia prudenziale della BCE previste dall'art. 127 par. 6 del TFUE.

¹³⁵ M. Pellegrini, *Architettura di vertice dell'ordinamento finanziario europeo: funzioni e limiti della supervisione*, in Rivista trimestrale del diritto dell'economia, a cura di F. Capriglione, 2009

¹³⁶ In base all'art. 1, comma 5, del Regolamento n. 1093/2010 l'EBA contribuisce a: 1) migliorare il funzionamento del mercato interno, con particolare riguardo a un livello di regolamentazione e di vigilanza valido, efficace e uniforme; 2) garantire l'integrità, la trasparenza, l'efficienza e il regolare funzionamento dei mercati finanziari; 3) rafforzare il coordinamento internazionale in materia di vigilanza; 4) impedire l'arbitraggio regolamentare e promuovere pari condizioni di concorrenza; 5) assicurare che il rischio di

quest'ultima è in grado di porre rimedio alle carenze che emergono nel lavoro dei collegi dei supervisori costituiti dalle autorità nazionali; essa, infatti, può coordinare il lavoro di questi ultimi ed adottare misure per i grandi intermediari in difficoltà. Ciò in aggiunta alla possibilità di vietare alcune attività, che siano reputate non idonee al conseguimento di elevati livelli di protezione dei consumatori¹³⁷.

Si è in presenza di una costruzione normativa che, in vista della salvaguardia e dell'integrità del mercato bancario, riconosce all'EBA poteri ben diversi e decisamente più ampi di quelli riconducibili ad una mera logica di coordinamento, logica che in un recente passato era alla base del sistema comitologico in vigore fino all'erompere della crisi finanziaria.

Tale riflessione, alla luce degli spunti rivenienti dal disposto del regolamento concernente tale Autorità (in particolare, artt. 17 e 19), ci induce a ritenere che il legislatore comunitario si sia ispirato ad un criterio ordinatorio che fa perno su forme di aggregazione comunitaria particolarmente intense.

Ed invero, in caso di violazione della normativa comunitaria, l'art.17 attribuisce all'*authority* poteri di indagine e di adozione di specifiche misure nei confronti dell'autorità nazionale competente, affinché conformi il proprio *agere* al diritto dell'Unione.

Inoltre, se l'autorità non si conforma entro un certo termine dal ricevimento della raccomandazione ricevuta, interviene la Commissione con una richiesta formale di rispetto del diritto dell'Unione, che tiene conto della raccomandazione dell'autorità europea. In caso di inadempimento, l'EBA può adottare una decisione nei confronti di un singolo istituto finanziario, imponendogli di prendere misure per rispettare gli obblighi imposti dal diritto dell'Unione, tra cui la cessazione di ogni eventuale pratica.

Vale la pena sottolineare altresì che in base al comma 7 dell'art.17, «le decisioni adottate ... prevalgono su ogni decisione adottata in precedenza dalle autorità competenti sulla stessa materia» (di Stati membri diversi).

Rileva infine la previsione, di cui all'art.19 del regolamento che - nell'ipotesi in cui permangano contrasti fra autorità nazionali competenti nella gestione di situazioni transfrontaliere - disciplina una procedura di risoluzione delle controversie, al termine del quale le parti interessate dovranno sottostare alle decisioni (vincolanti, dunque) dell'*authority* europea di composizione della

credito e altri rischi siano adeguatamente regolamentati e oggetto di opportuna vigilanza; 6) aumentare la protezione dei consumatori.

¹³⁷ Con riguardo alla specificazione del ruolo dell'EBA in materia di supervisione sui fondi di garanzia cfr. I. Sabbatelli, *Tutela del risparmio e garanzia dei depositi*, Padova, 2012, cap.VI.

lite. È previsto infatti che, qualora un'autorità nazionale non ottemperi alle decisioni dell'*authority*, quest'ultima può adottare, nei confronti di un singolo intermediario finanziario, una decisione individuale per imporgli l'osservanza degli obblighi sanciti nel diritto dell'Unione. Appare evidente come tale meccanismo sia preordinato ad impedire che il dissenso delle autorità nazionali porti ad una situazione di stallo nelle forme di cooperazione tra le medesime.

Quindi, è dato desumere l'attribuzione di una potestà di controllo diretto sulle singole istituzioni bancarie indipendentemente dalla dimensione europea che le medesime presentino.

A conferma della specificità della posizione e del potere dell'EBA, appare opportuno ricordare che, all'inizio del 2010, con l'emergere delle prime tensioni sul mercato dei titoli di alcuni paesi dell'area euro con gravi squilibri di finanza pubblica, le Autorità di vigilanza sulla stabilità del sistema bancario hanno effettuato gli stress test (luglio 2010 e luglio 2011) per valutare l'adeguatezza del patrimonio di vigilanza¹³⁸.

Con l'acuirsi della crisi, il 26 ottobre del 2011, il Consiglio europeo ha deciso di procedere ad un significativo intervento di rafforzamento patrimoniale degli istituti di credito europei, al fine di ristabilire la fiducia dei mercati verso il sistema bancario. Le decisioni del Consiglio europeo prevedono, per le banche europee di maggiori dimensioni, ricapitalizzazioni finalizzate alla costituzione di riserve eccezionali e temporanee tali da portare il *core tier 1* ad un livello almeno pari al 9% entro il 30 giugno 2012, tenuto conto anche della valutazione di mercato delle esposizioni verso il debito sovrano¹³⁹.

¹³⁸ Invero, l'attuale congiuntura, caratterizzata da un forte rallentamento ciclico e da una crisi finanziaria complessa, ha evidenziato il grave problema della prociclicità delle regole sui requisiti patrimoniali. Ciò ha indotto le banche centrali e i regolatori di stabilità a ritenere gli attuali livelli di patrimonializzazione del sistema bancario, sia in Europa sia negli USA, inadeguati ad affrontare scenari negativi di particolare gravità affatto improbabili. Per approfondimenti cfr. G. Vegas, *Audizione* nel corso dell'Indagine conoscitiva sui rapporti tra banche e imprese con particolare riferimento agli strumenti di finanziamento, Roma, 2 febbraio 2012, consultabile su: www.consob.it.

¹³⁹ Il concetto di tier 1 o patrimonio di base (v. accordi di Basilea), è fondamentale per comprendere il sistema globale di capitalizzazione delle banche e, nel contesto dell'attuale crisi finanziaria internazionale, fornisce un potente strumento per la comprensione dell'affidabilità degli istituti di credito, un perno indispensabile tra le decisioni della politica e le aree dell'economia più vicine al cittadino. Il core tier 1 è uno dei principali coefficienti patrimoniali. Più il core tier è elevato, più la banca è solida.

Nello stesso ordine logico, ma con una capacità pervasiva di ben più ampia portata, appare la Raccomandazione EBA¹⁴⁰, emanata l'8 dicembre 2011 relativa alle esigenze di ricapitalizzazione delle banche (nella quale ha indicato il fabbisogno di capitale complessivo). L'esercizio condotto dall'EBA presenta profili di delicatezza e aspetti che possono prestarsi a valutazioni critiche.

In sostanza, l'adeguamento a tale Raccomandazione può, per un verso, andare in diverso avviso rispetto alle indicazioni delle autorità di vigilanza nazionali, per l'altro comportare situazioni di stress degli enti creditizi legate agli obblighi di ricapitalizzazione.

La nuova supervisione finanziaria - riguardata nelle sue variegate angolazioni, vale a dire con riferimento all'esercizio di una potestà normativa, ovvero di concreti poteri di intervento nei confronti degli appartenenti al settore - è divenuto momento essenziale dell'attività del nuovo complesso autoritario di vertice del sistema finanziario europeo. Si è inciso, quindi, sul ruolo dello Stato regolatore, facendo venir meno la primazia di questo nell'individuazione e definizione delle linee guida dell'azione di vigilanza pubblica¹⁴¹.

3.2 Il ruolo della Banca d'Italia nella BCE

3.2.1 La Banca Centrale Europea

In questo paragrafo viene analizzato il ruolo svolto dalla Banca d'Italia nella Banca Centrale Europea. Prima di esaminare ciò, definiamo le principali competenze della Banca Centrale Europea nel settore della politica monetaria.

La Banca Centrale Europea (BCE) succede all'Istituto Monetario Europeo il 1 giugno 1998, come previsto dal Trattato di Maastricht, con la finalità di preparare l'avvio della "moneta unica" attraverso il rafforzamento della cooperazione fra le banche centrali e il coordinamento delle politiche monetarie. I suoi compiti principali sono rappresentati dalla gestione della politica monetaria (ovvero dalla gestione dell'euro) e dal garantire la stabilità dei prezzi. In tempi più recenti, alla Banca centrale europea è stato attribuito anche il compito di vigilare sul sistema bancario europeo¹⁴².

¹⁴⁰ A fronte delle decisioni del Consiglio europeo, l'EBA ha ricevuto il mandato di quantificare l'ammontare delle ricapitalizzazioni necessarie per la costituzione delle citate riserve di capitale.

¹⁴¹ M. Pellegrini, *Architettura di vertice dell'ordinamento finanziario europeo: funzioni e limiti della supervisione*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, a cura di F. Capriglione, 2009, cit.

¹⁴² A. Saunders, M.M. Cornett, M. Anolli, B. Alemanni, *Economia degli intermediari finanziari*, IV edizione, McGraw-Hill Education, Milano, 2015

La sua costituzione è predisposta all'inserimento nella Comunità Europea di un organismo in grado di assicurare, unitamente al Sistema Europeo delle Banche Centrali (SEBC), la realizzazione degli scopi previsti dal Trattato¹⁴³, con l'obiettivo principale del mantenimento della stabilità dei prezzi¹⁴⁴. In virtù del Trattato e con l'avvio della terza fase del Piano Delors¹⁴⁵, la BCE ha sostituito le undici singole banche centrali nazionali (Bcn), che hanno così ceduto il loro potere sulla moneta e delegato la gestione della politica monetaria ad essa stessa. Il Sebc, quindi, è composto dalla BCE e dalle Bcn degli Stati Membri¹⁴⁶ e le Bcn svolgono, per quanto possibile, compiti di collaborazione nella raccolta di informazioni statistiche¹⁴⁷.

Infatti, non a caso, l'istituzione della BCE si colloca nel momento conclusivo della seconda fase del processo di "convergenza economica" dei paesi partecipanti all'UME (Unione Monetaria Europea), nel momento in cui il Consiglio europeo - competente a stabilire se la maggioranza degli Stati Membri soddisfi le condizioni necessarie per l'adozione di una "moneta unica" - si è pronunciato favorevole al conseguimento di un adeguato grado di coesione (valutata con riguardo a quattro parametri: la stabilità dei prezzi, la stabilità dei cambi, i livelli dei tassi d'interesse, la sostenibilità delle situazioni di finanza pubblica degli SM).

Gli strumenti di controllo della base monetaria vengono normalmente classificati in due tipologie alternative costituite, rispettivamente, dagli strumenti tradizionali di rifinanziamento e dalle operazioni di mercato aperto. Il rifinanziamento tradizionale è una forma di finanziamento attuato ad un tasso ufficiale prestabilito dalla banca centrale. Le operazioni di mercato aperto sono, invece, operazioni di acquisto/vendita di titoli che intercorrono fra le banche centrali e gli istituti di credito¹⁴⁸.

Le modalità con cui la BCE ha esercitato la sua funzione di governo della politica monetaria evidenzia, nel tempo, una significativa evoluzione, che ha

¹⁴³ Cfr. F. Papadia, *Unione economica e monetaria dopo Maastricht*, in Il Mulino, 1992, p.51 ss.; P. Schioppa, *Riforme istituzionali al vertice. Il Trattato sull'Unione Europea*, ivi, p. 59 ss.; P. B. Kenen, *Economic and monetary Union in Europe*, Cambridge (Massachusetts), 1995; C. Goodhart, *The Central Bank and the Financial System*, Basingstoke, 1995; L. Bini Smaghi, *L'euro*, Bologna, 1998; Smits, *The European Central Bank in the European Constitutional Order*, Utrecht, 2002, ss.

¹⁴⁴ Art. 105.1, Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea

¹⁴⁵ C.G. Anta, *Il rilancio dell'Europa. Il progetto di Jacques Delors*, Franco Angeli Edizioni, 2004

¹⁴⁶ Art. 1.2 Statuto SEBC

¹⁴⁷ Art. 5.2 Statuto SEBC

¹⁴⁸ Con un'operazione di acquisto di titoli, la banca centrale immette liquidità nel sistema, creando base monetaria; ciò avviene mediante l'accredito sui conti che le banche detengono sulla banca centrale. Al contrario, un'operazione di vendita di titoli distrugge base monetaria. Cfr. A. Pifferi - M. Porta, *La Banca centrale europea*, p.86

finito con l'incidere sullo schema istituzionale dell'Eurosistema¹⁴⁹ e, più in generale, sulla compagine complessiva dell'UE. In particolare, si registra il passaggio da un'attività originariamente volta al mantenimento della stabilità dei prezzi ad una successiva predisposizione di interventi caratterizzati dalla discrezionalità che connota l'azione della *central bank*, operatività - quest'ultima - riscontrabile soprattutto a seguito degli eventi di crisi verificatasi negli anni recenti, i quali hanno visto la BCE¹⁵⁰ impegnata nella ricerca di rimedi volti a contenerne gli effetti negativi.

Tale organismo ricopre una funzione di primario rilievo nell'assetto complessivo dell'Unione¹⁵¹. La Banca Centrale Europea, dal Trattato CE, è stata munita di personalità giuridica (artt. 107¹⁵² del Trattato e 7 dello Statuto del Seb) e ricopre una posizione di piena autonomia nell'assolvimento dei suoi compiti, essendo sottratta a qualsivoglia forma di sollecitazione dall'esterno; inoltre, essa non può accettare istruzioni da parte di istituzioni comunitarie, dai Governi degli Stati Membri ovvero da altri organismi (art. 108). A ciò si aggiunge la potestà riconosciuta alla BCE di emettere regolamenti e di formulare raccomandazioni o pareri; potestà cui fa riscontro la capacità di infliggere alle imprese ammende o penalità di mora in caso di inosservanza degli obblighi imposti dai regolamenti o dalle decisioni da essa adottati (art. 110).

Si è in presenza di un'entità organizzativa funzionalmente correlata agli obiettivi dell'ordinamento UE, di cui costituisce parte integrante. La titolarità in esclusiva della sovranità monetaria se, da un lato, giustifica la specificità dei

¹⁴⁹ L'Eurosistema è il sistema di banche centrali dell'area dell'euro responsabile dell'attuazione della politica monetaria unica e comprende la Banca centrale europea e le banche centrali nazionali dei Paesi dell'Unione europea che hanno adottato l'euro.

Dal 1° gennaio 2015 l'area dell'euro comprende diciannove Paesi: Austria, Belgio, Cipro, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Portogallo, Slovacchia, Slovenia, Spagna.

¹⁵⁰ Si veda la Relazione Annuale della Consob per l'anno 2012

¹⁵¹ Cfr. F. Papadia e C. Santini, *La banca centrale europea*, Bologna, 1998; Berk J.M., *Banca centrale e innovazione finanziaria. Una rassegna della letteratura recente*, in *Moneta e credito*, 2002, p. 345 ss.; Amtenbrink - De Haan, *The European Central Bank: an Independent specialised Organization of community Law. A comment*, in *Commercial Market Law Review*, 2002, vol. 39, p.65 ss.

¹⁵² L'art 107 non si applica ad esempio alle BCN nello svolgimento delle attività consentite loro dallo Statuto, purchè non in contrasto con gli obiettivi del SEBC

suoi compiti, dall'altro spiega la ragione per cui essa opera senza mediazione della Comunità¹⁵³.

L'esatta collocazione giuridico-istituzionale di tale ente – a fronte della sua riconducibilità allo schema di *Central Bank Accountability* (da cui deriverebbe un peculiare regime di responsabilità svincolato da obblighi particolari nella definizione degli obiettivi e degli strumenti)¹⁵⁴ – postula la riferibilità al profilo tecnico che ne contraddistingue l'agere e, dunque, all'attribuzione "per legge del fine primario della stabilità dei prezzi, nonché dei poteri da esercitare in autonomia", secondo una formula felicemente sperimentata in Germania con la Bundesbank¹⁵⁵.

Sotto altro profilo, la tipicità della posizione della BCE sembra indicativa di una realtà radicata in un senso di sfiducia verso i meccanismi della politica e, dunque, orientata al sottrarsi agli eccessi di quest'ultima; realtà nella quale si è privilegiata la neutralità tecnica di tale istituzione, così da consentirle di operare autonomamente le scelte di propria competenza¹⁵⁶. Non a caso, già all'indomani del Trattato di Maastricht, veniva precisato in dottrina che «i poteri... perduti a livello nazionale dalle istituzioni rappresentative vengono poi acquisiti a livello comunitario da istituzioni non rappresentative o, come nel caso della BCE, da efficienti tecno-strutture».¹⁵⁷

Si deve, inoltre, tenere presente che in aggiunta alle decisioni riguardanti la politica monetaria – e, dunque, alle determinazioni che consentono all'UME di perseguire le proprie finalità (artt. 8 e 105 Tr. CE e 25 del relativo Statuto) – la BCE svolge funzioni consuntive per quanto riguarda la vigilanza prudenziale degli enti creditizi e delle altre istituzioni finanziarie (artt. 195, comma 6, Tr. CE e 25 del relativo Statuto), contribuendo ad una buona conduzione delle politiche perseguite dalle autorità competenti in materia e alla stabilità del sistema finanziario.

¹⁵³ Cfr. C. Zilioli e M. Selmayr, *The Law of the European Central Bank*, Oxford, 2001, ove peraltro si configura la BCE come un'entità separata e distante sia dagli SM che dalla Comunità, separazione che viene successivamente criticata da B. Krausopf e C. Steven, *The institutional framework of the European System of Central Banks: legal issues in the practice of the first ten years of its experience*, in *Common Market Law Review*, 2009, Issue 4, p. 1143 ss.

¹⁵⁴ Cfr. G. Beretta, *L'autonomia della Banca Centrale: riflessioni in prospettiva europea*, in *L'autonomia della Banca centrale. Verso una nuova Costituzione in Italia e in Europa*, a cura di Velo, Bari, 1995, p.31 ss.

¹⁵⁵ Cfr. F. Papadia e C. Santini, *La banca centrale europea*, cit., p. 28. Sottolinea l'influenza del modello tedesco A. Predieri, *Non di solo euro. Appunti sul trasferimento di poteri al Sistema europeo delle banche centrali e alla Banca centrale europea*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 1998, n. 1, p.7 ss.

¹⁵⁶ Cfr. F. Capriglione, *Moneta*, voce in *Enc dir*, III Aggiornamento, Milano, 1999, p.761 ss.

¹⁵⁷ Cfr. F. Sorrentino, *La Costituzione italiana di fronte al processo di integrazione europea*, in *Quaderni costituzionali*, 1993, n. 1, p. 111.

Le funzioni della BCE verranno integrate con l'attribuzione della supervisione sugli intermediari bancari, una volta avvenuta la ridefinizione dell'architettura di vertice dell'ordinamento finanziario europeo, attuata a seguito della crisi finanziaria del 2007.

3.2.1 Le funzioni della Banca d'Italia

Il graduale adeguamento all'ordinamento comunitario della normativa creditizia e finanziaria nazionale e il completarsi del processo europeo di integrazione monetaria hanno, di fatto, mutato la posizione della Banca d'Italia nell'attuale assetto istituzionale¹⁵⁸.

L'emanazione del Testo Unico in materia di intermediazione creditizia, la privatizzazione delle banche e la riforma della disciplina in materia di intermediazione finanziaria, da un lato; la progressiva liberalizzazione dei movimenti di capitale, l'adozione di una moneta unica, nonché il riconoscimento formale dell'autonomia e dell'indipendenza nell'esercizio della propria funzione di banca centrale, dall'altro, hanno in effetti trasformato il ruolo istituzionale della Banca d'Italia.

Quello che sta prendendo forma è un processo *in fieri*, che per ragioni sia di natura interna sia comunitaria non conosce ancora un approdo stabile. Tuttavia, dato che l'unificazione monetaria ha fatto emergere la potenziale divaricazione preesistente nella Banca d'Italia, sarebbe auspicabile l'attivazione di un processo di razionalizzazione delle funzioni assegnate alla Banca d'Italia¹⁵⁹.

Come noto, il potere monetario è oggi prerogativa dell'apparato istituzionale di governo della moneta concepito a livello comunitario, mentre la vigilanza sui sistemi bancari è ancora campo di autonomia decisionale dei singoli Stati nazionali, pur in presenza della specifica normativa introdotta dal Trattato di Maastricht¹⁶⁰.

La trasformazione della sovranità nazionale o la crisi dello Stato nazionale si confondono così, nei Paesi aderenti all'Unione monetaria, con quella delle banche centrali, che vedono erodere il loro potere a favore di un'istituzionale

¹⁵⁸ M. Pellegrini, *Banca centrale nazionale e Unione Monetaria Europea. Il caso italiano*, cit.

¹⁵⁹ Tale esigenza si era già manifestata nella presentazione di un disegno di legge A.S. 2083, *Istituzione della Banca d'Italia – Autorità nazionale del Tesoro*, in data 6 marzo 2003 su iniziativa del Sen. Cossiga.

¹⁶⁰ F. Vella, *Banca centrale europea, banche centrali nazionali e vigilanza bancaria: verso un nuovo assetto dei controlli nell'area dell'euro?* In *Banca, borsa e titoli di credito*, I, 2002, pp. 150-165

sovrana nazionale, incastonata in un nuovo e predefinito quadro ordinamentale¹⁶¹.

Nell'esercizio delle due diverse attribuzioni – governo della moneta unica e vigilanza creditizia – la Banca d'Italia si trova così soggetta ad una forza allo stesso tempo centripeta e centrifuga, che riesce temporaneamente a coesistere, probabilmente per il ruolo e le capacità acquisite negli anni¹⁶². Infatti, la Banca d'Italia si vede affidata numerosi compiti e funzioni al di fuori di quelli specifici del *central banking*¹⁶³; tanto che, alla divaricazione sopra menzionata si affianca un ulteriore aspetto di tipicità, se si considera la funzione antitrust nel settore bancario che la legge ha affidato alla Banca d'Italia¹⁶⁴.

Ne deriva uno scostamento tra funzioni e ordinamenti. In base a questa possibile classificazione, si viene a creare per la Banca d'Italia una sfaccettatura triangolare. Come banca centrale, grazie all'indipendenza dall'Esecutivo garantita dal Trattato, la Banca d'Italia sarebbe un'autorità indipendente comunitaria; come autorità antitrust nei confronti delle imprese bancarie, sarebbe un'autorità indipendente nazionale¹⁶⁵ e come autorità di vigilanza sarebbe organo di governo del settore creditizio e finanziario ma non autorità indipendente¹⁶⁶.

La Banca d'Italia era, nell'assetto previgente, un ente sottoposto all'indirizzo governativo al quale l'ordinamento aveva affidato poteri di particolare intensità proprio in ragione delle funzioni che era chiamato a svolgere e in quanto parte del sistema di governo dell'ordinamento sezionale. Con il disgregarsi dell'assetto ideato dal legislatore del 1936¹⁶⁷, fino all'approvazione della nuova legge bancaria del 1993, la diarchia Governo-Banca d'Italia tende gradualmente ad una separazione delle competenze e delle attribuzioni tra potere esecutivo e banca centrale. Questo passaggio si palesa formalmente nel trasferimento della titolarità del potere di emissione della moneta, principale

¹⁶¹ E. Cassese, *L'unica moneta senza Stato. Dalle monete nazionali alla moneta unica*, in *Diritto della banca e del mercato finanziario*, 2, 2001, pp. 179-197

¹⁶² G. Di Giorgio, *Should banking supervision and monetary policy task, be given to different agencies?*, in *International finance*, 2,3, 1999; P. Ciocca, *Vigilanza: una o più istituzioni?*, in *Banca d'Italia*, Documenti, n. 702/2001

¹⁶³ C.A. Ciampi, *Funzioni e aspetti istituzionali del central banking: orientamenti e tendenze*, in *Banca d'Italia*, Documenti, 352, 1991.

¹⁶⁴ Come noto, la Banca d'Italia è autorità competente in materia di tutela della concorrenza tra banche (art.20 L. n. 287/90) e della trasparenza delle condizioni contrattuali nelle materie di competenza (artt. 115 e 128, d.lgs. 385/93).

¹⁶⁵ Il commento di M. Ramajoli, in *Giornale di diritto amministrativo*, 3, 2003, pp. 255-263

¹⁶⁶ F. Merusi – M. Passaro, *Autorità indipendenti*, in *Enciclopedia del diritto*, Varese, 2002, p.147

¹⁶⁷ M. Pellegrini, *Banca centrale nazionale e Unione Monetaria Europea, il caso italiano*, cit.; F. Capriglione, *Intervento pubblico e ordinamento del credito*, cit.

forma di estrinsecazione della funzione monetaria e attributo indefettibile della sovranità¹⁶⁸.

L'evoluzione della disciplina relativa al potere di emissione della moneta testimonia l'evoluzione dei rapporti tra sovranità statale e monetaria: servizio in concessione dello Stato¹⁶⁹, attribuzione istituzionalizzata nella Banca d'Italia e oggi funzione soggetta al potere di esclusiva autorizzazione da parte del Consiglio direttivo della Banca centrale europea.

Con la traslazione della sovranità monetaria ad un organo sovranazionale, si apre uno scenario completamente nuovo per la Banca d'Italia e, in generale, per tutte le banche centrali dell'Eurosistema.

Tuttavia, quanta di questa sovranità monetaria sia rimasta in capo alla Banca d'Italia – così come, evidentemente, per tutte le singole Bcn – è misura non omogenea e di difficile valutazione, in considerazione sia del ruolo che ciascuna Bcn ha rivestito e tuttora riveste a livello dell'ordinamento giuridico nazionale sia del ruolo che oggi le è affidato a livello di Consiglio direttivo nei momenti in cui, tramite il Governatore, contribuisce a determinare gli indirizzi e le scelte di politica monetaria e del cambio e partecipa alle decisioni circa l'emissione di moneta, curando le esigenze di liquidità del sistema.

Oltre a tali compiti, la Banca d'Italia, nell'ambito del Sebc svolge la gestione di una quota delle riserve valutarie della BCE e le investe attenendosi ai criteri operativi e alle direttive strategiche del Sebc.

Inoltre, la Banca d'Italia, congiuntamente alla BCE, svolge la gestione del sistema europeo dei pagamenti e la relativa funzione di sorveglianza, avendo come principale obiettivo la stabilità del sistema dei pagamenti e l'efficienza dei canali di trasmissione della politica monetaria¹⁷⁰.

Al di fuori di questo ambito, la Banca d'Italia, così come le altre Bcn, esercita completamente la propria sovranità relativamente agli aspetti non immediatamente riconducibili a quelli monetari¹⁷¹.

L'identificazione per ineffabilità delle funzioni residuali delle Bcn, formulata nello statuto del Sebc, rende possibile la continuazione da parte delle Bcn delle funzioni e dei compiti loro affidati dai propri ordinamenti nazionali, lasciando

¹⁶⁸ M. S. Giannini, *Diritto pubblico dell'economia*, p.265

¹⁶⁹ Art. 1 r.d. 28 aprile 1910, n.204, *Approvazione del testo unico delle leggi sugli istituti di emissione e sulla circolazione dei biglietti di banca*: «La facoltà di emettere biglietti di banca od altri titoli equivalenti, pagabili al portatore ed a vista, è concessa, per un periodo di venti anni, dal giorno 10 agosto 1983 ai seguenti istituti: Banca d'Italia (...) adempiuti i detti obblighi, la concessione di cui sopra sarà prorogata sino al 31 dicembre 1923»

¹⁷⁰ Vedi art. 105.2 TCE e art. 146, d.lgs. 385/93

¹⁷¹ Vedi Banca d'Italia, *Assemblea generale ordinaria dei partecipanti per il 2001*, Roma, 2002, p.3

loro ampia libertà con l'unico limite della compatibilità degli obiettivi e i compiti del Sebc.

La distinzione tra funzioni inerenti al Sebc e funzioni riconducibili alla responsabilità della Bcn crea così una situazione di ambivalenza che trova una manifestazione esteriore nella rappresentatività che la Banca d'Italia ancora detiene nel partecipare individualmente a livello internazionale nella Banca dei regolamenti internazionali, negli organismi multilaterali e nei gruppi informali dei maggiori paesi industriali ed emergenti.

Inoltre, con la definizione del processo di unificazione monetaria europea, la Banca d'Italia ha visto formalizzata la sua indipendenza dall'Esecutivo. Tuttavia, secondo parte della dottrina, la Banca d'Italia, già precedentemente all'adesione dell'Italia all'Unione monetaria europea, godeva di condizioni di maggiore indipendenza rispetto a quella delle banche centrali degli altri Paesi¹⁷².

In particolare, in passato il Governatore della Banca d'Italia veniva nominato a vita; tuttavia, questa regola è stata cancellata alla fine del 2005, dopo gli scandali finanziari emersi nell'estate di quell'anno, con il tentativo di difendere Antonveneta dalla scalata lanciata dall'olandese Abn Amro. Da allora la nomina del Governatore ha una durata di sei anni, rinnovabile una sola volta e passa per un decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri e sentito il parere del Consiglio superiore della Banca; il Parlamento non ha alcun ruolo in questo processo decisionale. Proprio per questa ragione, la Banca d'Italia viene considerata un'*authority* diversa rispetto alle altre autorità di controllo nazionali e la differenza sta proprio in questa sua dimensione di componente di un sistema istituzionale europeo¹⁷³.

Con la "depoliticizzazione" e denazionalizzazione della moneta, il ruolo della Banca d'Italia - in quanto parte del Sebc - nei confronti del Governo è paragonabile alla funzione di un orologiaio con il compito di porre mano ad un meccanismo soggetto a stature¹⁷⁴.

Allo stesso tempo la Banca d'Italia - così come le altre Bcn - ha il compito di vigilare sul corretto funzionamento delle lancette dell'orologio, ovvero di usare le proprie competenze tecniche per sorvegliare sulla compatibilità delle politiche fiscali elaborate dal Governo con i criteri di finanza pubblica stabiliti nel Trattato e nel Patto di stabilità.

¹⁷² G. Guarino, *Il ruolo della Banca d'Italia*, in D. Masciandaro e S. Ristuccia (a cura di), *L'autonomia delle banche centrali*, Milano, 1998, p. 265

¹⁷³ D. Colombo, *Banca d'Italia, perché è un'authority diversa*, consultabile su www.ilsole24ore.it

¹⁷⁴ R. Bifulco - L. Chieffi - A. Lucarelli, *Quaderni della rassegna di diritto pubblico europeo*, vol. 2, ESI

A livello interno, l'esigenza di prevenire una sua completa sottrazione alle ingerenze delle autorità politiche nazionali relativamente al governo della moneta non si riflette sullo svolgimento delle altre funzioni che l'ordinamento affida alla Banca d'Italia. In particolare, per quanto riguarda la funzione di vigilanza creditizia, la Banca d'Italia conserva un legame significativo con il Governo.

In effetti, l'attuale disciplina bancaria, non ha modificato la struttura di vertice del controllo sul credito, affidando – come noto – al Cicer l'alta vigilanza in materia di credito e tutela del risparmio¹⁷⁵ e alla Banca d'Italia la “bassa vigilanza”, ovvero la formulazione al Cicer di proposte per le delibere affidategli in materia di disciplina e vigilanza bancaria, l'emanazione di regolamenti, la possibilità di impartire istruzioni, l'adozione di provvedimenti di carattere particolare, l'esercizio di poteri autorizzativi, informativi ed ispettivi¹⁷⁶.

La legge ha affidato alla Banca d'Italia la potestà in materia di vigilanza prudenziale¹⁷⁷ delle banche e, fatta eccezione per le competenze attribuite alla Consob, anche quella relativa agli intermediari finanziari non bancari; inoltre, come abbiamo visto, ha una serie di altri poteri di controllo e di vigilanza in materia di emissione di valori mobiliari¹⁷⁸ e sugli strumenti di pagamento¹⁷⁹.

Come noto, il legislatore comunitario ha attribuito al Sebc esclusivamente una funzione ausiliare alle autorità comunitarie e nazionali per la generale politica di vigilanza, per la cooperazione e per lo scambio di informazioni tra la BCE e le autorità nazionali e funzioni consultive sull'innovazione normativa. Tuttavia, il Trattato ha previsto per la BCE anche la possibilità di svolgere compiti specifici in merito alle politiche che riguardano la vigilanza prudenziale delle banche e delle altre istituzioni finanziarie, escluse le imprese di assicurazione¹⁸⁰.

¹⁷⁵ Vedi art 2.1, d.lgs. n. 385/93. Come noto, il DLcps n. 691 del 1947 aveva affidato a tale organo anche un potere di alta vigilanza in materia monetaria e valutaria, oggi escluse.

¹⁷⁶ Vedi art. 4, d.lgs. n. 385/93.

¹⁷⁷ Tale espressione delinea un modo di operare basato prevalentemente su un controllo regolamentare degli equilibri tecnici delle banche e sulla sussistenza negli esponenti aziendali dei requisiti di onorabilità e professionalità, opzione che risulta recepita dalla seconda Direttiva di coordinamento bancario n. 89/646. Si differenzia dalla c.d. vigilanza strutturale che invece è prevalentemente orientata verso interventi sulla struttura del sistema creditizio.

¹⁷⁸ Vedi art. 129, d.lgs. n. 385/93.

¹⁷⁹ Vedi art. 146, d.lgs. n. 385/93. Sulla vigilanza delle banche centrali e sui sistemi di pagamento nell'Eurosistema si veda per un approfondimento F. Merusi, *Verso lo Stato Europa: il ruolo del sistema di pagamento nell'Eurosistema*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2, 2001, pp. 219-238.

¹⁸⁰ Vedi art. 105.6, TCE.

A tal fine, però, il legislatore ha individuato una procedura piuttosto laboriosa che richiede una proposta preventiva del Consiglio che deve deliberare ad unanimità, su proposta della Commissione e previa consultazione della BCE, nonché previo parere conforme del parlamento.

L'attuale assetto degli organi di vigilanza del settore creditizio non appare adeguato sia per l'anacronismo del rapporto tra Cicer e Banca d'Italia, che sottende ad un modello di governo del credito diverso da quello disegnato dalle direttive comunitarie in materia bancaria, sia per l'anomalia che si è creata nel far dipendere l'autorità di vigilanza nazionale da un organo governativo soltanto per quelle funzioni che non sono di competenza comunitaria¹⁸¹.

Le modificazioni del quadro istituzionale che seguono al trasferimento della sovranità monetaria pongono l'esigenza di un intervento sulla materia. L'obiettivo deve essere quello di delimitare poteri, funzioni, compiti e obiettivi di ciascun organo risolvendo le questioni interpretative legate alla possibile configurazione di un rapporto di gerarchia tra Cicer e Banca d'Italia¹⁸² o alla "discrasia" tra le funzioni tecniche che competerebbero al Cicer e l'oggettiva impossibilità per lo stesso comitato interministeriale di darvi corso in materia autonoma. E ciò a causa della preponderante influenza che la Banca d'Italia esercita nel settore finanziario e considerando che il Cicer, per svolgere la sua attività, si avvale della struttura della Banca d'Italia¹⁸³. Quest'ultima previsione normativa, dati i numerosi provvedimenti del Cicer, porta a ritenere che tali atti abbiano apparentemente una funzione normativa nei confronti dell'attività di vigilanza della Banca d'Italia ma -in realtà - siano solo necessari a legittimare politicamente i provvedimenti normativi dell'organo di vigilanza¹⁸⁴. L'introduzione di un modello di separazione delle competenze ("normazione" - esecuzione) tra Cicer e Banca d'Italia potrebbe essere una delle soluzioni adottabili anche in considerazione dell'attuale assetto istituzionale. L'obiettivo dovrebbe essere quello di attivare soluzioni giuridiche e istituzionali che consentano, da un lato, l'esercizio di un controllo politico, dall'altro, la terzietà rispetto a tale potere, sottoponendo gli atti della Banca d'Italia derivanti dall'esercizio dell'attività di vigilanza all'esclusivo sindacato giurisdizionale del giudice amministrativo. Il modello sarebbe quello delle autorità

¹⁸¹ V. Mezzacapo, *L'indipendenza della Banca d'Italia*, in F. Bassi - F. Merusi (a cura di), *Mercati e amministrazioni indipendenti*, Milano, 1993, p.65; F. Merusi, *Governo della moneta e indipendenza della banca centrale*, in G. Della Cananea - G. Napolitano (a cura di), *Per una nuova costituzione economica*, Bologna, 1998, p.5.

¹⁸² R. Costi, *L'ordinamento bancario*, Bologna, 1994, pp. 98-99.

¹⁸³ Vedi art. 2.4, d.lgs. n. 385/93.

¹⁸⁴ F. Merusi, *Commento all'art. 2*, in F. Capriglione (a cura di), *Commentario al Testo Unico delle leggi bancarie e creditizie*, Padova, 1994, p. 9.

indipendenti con le opportune modifiche derivanti dalla specificità del settore oggetto di regolamentazione¹⁸⁵.

A seguito di queste considerazioni, sorge spontaneo un interrogativo: ma cosa fa di preciso oggi la Banca d'Italia?¹⁸⁶ Innanzitutto, essa concorre alle decisioni della politica monetaria unica nell'area dell'euro ed espleta gli altri compiti che le sono attribuiti come banca centrale componente dell'Eurosistema. Cura la parte attuativa di tali decisioni sul territorio nazionale attraverso le operazioni con le istituzioni creditizie, le operazioni di mercato aperto e su iniziativa delle controparti, e la gestione della riserva obbligatoria. Può effettuare operazioni in cambi conformemente alle norme fissate dall'Eurosistema. Gestisce le riserve valutarie proprie e gestisce, inoltre, una quota-parte di quelle della BCE per conto di quest'ultima¹⁸⁷. È responsabile della produzione di banconote in euro, in base alla quota definita nell'ambito dell'Eurosistema, della gestione della circolazione e dell'adozione di contrasto alla contraffazione.

La Banca d'Italia partecipa attraverso propri rappresentanti agli organi decisionali di queste istituzioni: il Governatore è membro del Consiglio direttivo e del Consiglio generale della BCE, oltre che del Consiglio generale dell'ESRB; un membro del Direttorio partecipa al Consiglio di vigilanza dell'SSM e un altro al Consiglio delle autorità di vigilanza dell'EBA; il Capo dell'Unità di risoluzione e gestione delle crisi partecipa all'SRB.

La distribuzione dei compiti tra le autorità nazionali ed europee è ispirata a criteri che intendono bilanciare due esigenze diverse: da un lato, garantire l'unitarietà e l'efficacia delle decisioni adottate; dall'altro, utilizzare al meglio le conoscenze disponibili presso le autorità nazionali, anche in relazione alle peculiarità dei diversi paesi. Le decisioni sono assunte sulla base del lavoro di preparazione condotto dagli esperti delle autorità nazionali, che collaborano quotidianamente nell'ambito di gruppi di lavoro dedicati all'approfondimento di temi specifici e all'elaborazione di proposte.

L'impegno in ambito europeo è testimoniato anche dall'intensa attività di analisi che precede l'assunzione delle decisioni della BCE e dell'SSM: nel 2017, ad esempio, le sole procedure di consultazione scritta hanno richiesto l'esame di oltre 3.600 proposte, di cui circa 3.300 collegate alle attività dell'SSM.

Le autorità nazionali partecipano non solo alle decisioni ma anche alla loro attuazione. Per la politica monetaria, ad esempio, ogni banca centrale è responsabile dell'attuazione in ambito nazionale delle decisioni assunte dal

¹⁸⁵ M. Clarich, *Per uno studio sui poteri normativi della Banca d'Italia*, p.44.

¹⁸⁶ A. Telara, *Il ruolo di Banca d'Italia, spiegato bene*, consultabile su www.panorama.it, 18 ottobre 2017

¹⁸⁷ Banca d'Italia, *La Banca d'Italia. Funzioni e obiettivi*, 2018, consultabile su www.bancaditalia.it

Consiglio direttivo della BCE; nel caso della vigilanza sulle banche di maggiore dimensione, il personale della BCE e quello delle autorità nazionali operano congiuntamente¹⁸⁸.

La trasformazione della sovranità nazionale o – se si preferisce – la crisi dello Stato nazionale si confondono così, nei Paesi aderenti all'Unione monetaria, con quella delle banche centrali che vedono erodere il loro potere a favore di un'istituzionale sovranazionale, incastonata in un nuovo e predefinito quadro ordinamentale.

Le decisioni sui tassi d'interesse comunicate periodicamente dal presidente della BCE, Mario Draghi, sono infatti il frutto di una deliberazione collegiale, assunta con tutti i banchieri centrali dell'Eurosistema.

La Banca d'Italia è diventata quasi una branca della BCE a sud delle Alpi. Per conto di Francoforte, infatti, l'authority presieduta da Ignazio Visco gestisce una parte delle riserve valutarie e cura la produzione di banconote in euro per la quota spettante al nostro Paese. Inoltre, gestisce anche alcuni servizi per il governo di Roma, svolgendo i compiti di tesoreria per gli incassi e pagamenti del settore pubblico. Cura anche importanti analisi e ricerche sull'andamento dell'economia, del risparmio e del settore finanziario.

La Banca d'Italia è anche un'importante authority di vigilanza che persegue la sana e prudente gestione degli intermediari, la stabilità complessiva e l'efficienza del sistema finanziario, oltre ad avere un ruolo importante nel contrasto al riciclaggio.

È proprio attorno a questi compiti di vigilanza che ruotano da alcuni anni le polemiche della politica nazionale. Tra le funzioni dell'authority guidata da Ignazio Visco, infatti, c'è anche quella di vigilare sulla sana gestione delle banche, evitando per tempo i crac di qualche istituto di credito.

In realtà, anche questi poteri sono stati ridimensionati negli ultimi anni e trasferiti a Francoforte. Dal novembre del 2014 è stato infatti creato un Meccanismo di vigilanza unico (MVU o Single Supervisory Mechanism, SSM), che ha accentrato presso la BCE i controlli sulle banche continentali. Nello specifico, gli istituti di credito più grandi sono vigilati direttamente dalla Banca centrale europea; alla Banca d'Italia spetta ancora il compito di controllare gli istituti minori, ma nell'ambito di regole stabilite a livello continentale. È un sacrificio che la nostra autorità di vigilanza ha

¹⁸⁸ Banca d'Italia, *Banca d'Italia. Funzioni e obiettivi*, 2018, cit.

accettato nell'intento di facilitare la realizzazione del disegno di integrazione europea, nell'interesse generale¹⁸⁹.

3.3 La vicenda "Visco exit"

Con l'espressione "Visco exit" si fa riferimento all'episodio – così definito dai *mass media* - che ha visto alcuni politici italiani proporre una nuova modifica delle modalità di nomina del Governatore della Banca d'Italia, demandandolo al Parlamento. Infatti, il 9 ottobre 2018, il vicepresidente del Consiglio, Luigi di Maio, ha dichiarato su Twitter «Se Bankitalia vuole un governo che non tocca la Fornero, la prossima volta si presenti alle elezioni con questo programma.», commentando le valutazioni espresse dalla Banca Centrale Europea in Parlamento sulla Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza (DEF).

L'attacco alla Banca d'Italia non si è concluso con questa vicenda, anzi. Il 10 febbraio 2019, i vicepremier Matteo Salvini e Luigi di Maio si sono ricompattati nell'attacco agli istituti di vigilanza, affermando di voler "azzerare i vertici di Bankitalia e Consob"¹⁹⁰. In particolare, il tema sono i rimborsi. Infatti tali dichiarazioni sono state rilasciate di fronte ad una platea di danneggiati dal crac delle Banca Popolare di Vicenza e Veneto Banca. I due leader politici ritengono di non poter confermare le stesse persone che sono state nel direttorio di Bankitalia e che non si debba affidare alla Consob un arbitrato.

Significativa, al riguardo, deve ritenersi la decisione del Tribunale dell'Unione Europea del 16 maggio 2017¹⁹¹ con cui si sono stati riconosciuti ampi e crescenti poteri alla BCE nei confronti di tutti i soggetti appartenenti al sistema finanziario e, dunque, anche delle banche non significative. In tale contesto, è evidente come imporre una accelerazione del processo dimissionario del Governatore della Banca d'Italia, mediante il ricorso ad una mozione parlamentare, significa limitare l'autonomia e l'indipendenza di detta istituzione, con ovvie ed inevitabili ripercussioni sulla credibilità del "sistema Italia" all'interno dell'Unione Europea.

Ed ancora. Qualora si fosse dato spazio a questa tesi, si sarebbe determinata, sul piano delle concretezze, una trasformazione del vertice della Banca d'Italia

¹⁸⁹ M. Pellegrini, *La Banca d'Italia e il problema della sua autonomia (dalla traslazione della sovranità monetaria alla perdita della supervisione bancaria?)*, in *Rivista trimestrale del diritto dell'economia*, a cura di F. Capriglione, 2009

¹⁹⁰ Cfr. F. Grignetti, "Azzerare i vertici di Bankitalia e Consob", *Il governo torna unito*, La Stampa, febbraio 2019, Roma

¹⁹¹ Ci si riferisce alla Causa T-122/15, consultabile su Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea

da “organo tecnico” ad “organo politico”; evenienza delle inevitabili conseguenze negative per quanto concerne la natura delle valutazioni che giustificano l’assunzione di provvedimenti in materia di politica creditizia¹⁹².

Fortunatamente, la conferma di Ignazio Visco nella carica di Governatore della Banca d’Italia ha finalmente posto fine ad una vicenda che ha inferto un *vulnus* all’autonomia della nostra banca centrale. Essa esprime, infatti, una rinnovata fiducia del Governo e del Capo dello Stato nei confronti del vertice di tale istituzione, recando al contempo un *input* chiarificatore alla problematica concernente la questione della responsabilità, per omessa vigilanza, del Governatore della Banca d’Italia; problematica la cui soluzione è stata ricercata in modalità coerenti con le indicazioni della vigente legislazione speciale¹⁹³ superando quindi le perplessità al riguardo sollevate dalla stampa specializzata e dal dibattito politico.

È opportuno precisare che il malessere che, da alcuni anni, affligge il sistema bancario italiano ha – in realtà – cause antiche. Esso risale, infatti, alle difficoltà legate alla transizione (avvenuta negli ultimi decenni) da un sistema di “mercato controllato” ad un “sistema concorrenziale” e, dunque, al passaggio dalla vigilanza strutturale ad altra forma di supervisione, incentrata sul controllo del rischio (e, dunque, finalizzata ad assicurare la stabilità) cui unanimemente è stata attribuita la qualifica di “prudenziale”. Quindi, ciò ha determinato una mutazione genetica delle banche, nella quale queste ultime hanno visto una progressiva riduzione dei propri profitti a fronte di un’accentuazione degli oneri, imposti soprattutto dalla nuova regolazione europea.

Le autorità di vigilanza – non potendo più applicare gli interventi di *moral suasion* e di *bail-out* sperimentati con successo in passato per salvaguardare i risparmiatori, i livelli occupazionali e l’avviamento delle banche dissestate – si sono trovate nella stringente condizione di dover assumere decisioni in grado di riequilibrare prontamente le situazioni di tensione nel sistema. A ciò deve aggiungersi la crisi identitaria che ha colpito dette autorità a causa della traslazione della gran parte dei loro poteri di intervento ad organismi europei. Tale situazione si è risolta effettivamente in un ridimensionamento della capacità di controllo sugli appartenenti al settore, ma di certo questo non è imputabile alla mancata volontà delle autorità nazionali di svolgere correttamente le loro funzioni istituzionali.

In tale scenario, appare ancora più negativa la soluzione proposta da taluni di far ricorso alla Magistratura, auspicando un intervento chiarificatore di

¹⁹² Cfr. Capriglione, *La conferma di Visco. Fine di una triste vicenda di degrado della politica*, consultabile su www.dirittobancario.it, settembre 2018.

¹⁹³ Ci si riferisce alla legge n.262 del 2005

quest'ultima. L'attivazione di un tale intervento potrebbe avvenire solo ipotizzando un qualche reato o, comunque, carenze nell'azione di vigilanza da parte del Governatore in carica, sanzionabili a livello penale. Diversamente, si sarebbe in presenza di una ingiustificata supplenza del Giudice, che verrebbe chiamato a svolgere una funzione diversa da quella istituzionalmente sua propria.

È evidente che questa vicenda rappresenti un arretramento della politica italiana, le cui finalità dovrebbero compendiarsi nella ricerca della formula ottimale per l'esercizio del potere; ricerca che deve essere correlata alla dialettica pluralistica, su cui si fonda la convivenza democratica.

Per converso, il fenomeno sopra descritto rappresenta la visione di una politica che tende a scadere nelle logiche tipiche dei movimenti populistici; da qui l'assunzione di posizioni mirate a conquistare l'empatia ed i voti di un elettorato che - mosso dall'indignazione - può essere facilmente catturato da argomenti che appaiono in linea con le aspettative di cambiamento, cui il populismo è orientato.

Conclusioni

L'analisi svolta nel seguente lavoro ha cercato di mettere in evidenza come le recenti vicende politiche e sociali, che sembrano essere volte ad ottenere il cambiamento della pregressa realtà economico-finanziaria del nostro Paese, si siano - in realtà - risolte in una rivisitazione critica del ruolo di molte istituzioni nazionali.

Tra queste ultime, oggetto di particolare attenzione è la Banca d'Italia, alla quale viene contestato ora il rinnovo dei vertici della medesima (vicenda "Visco exit"), ora il corretto svolgimento della sua attività istituzionale che - come è noto - si estrinseca anche in apprezzamenti tecnici sulla legge di bilancio e sulla sottesa manovra economica.

L'elaborato evidenzia il processo di progressiva erosione dei poteri monetari e di vigilanza del settore creditizio della Banca d'Italia, che oggi sono stati trasferiti ad organismi europei, quali la Banca Centrale Europea e il Sistema europeo delle banche centrali.

Tuttavia, appare opportuno definire questo processo in termini di "condivisione" della sovranità a livello europeo, non di cessione della sovranità¹⁹⁴. Infatti, le banche centrali, tra cui - quindi - la Banca d'Italia, sono componenti del SEBC-Eurosistema e sono le fondamentali protagoniste dei processi decisionali interni alla BCE, istituzione che rappresenta un polo di coordinamento e raccordo di un più ampio sistema al quale sono associate le banche centrali.

Inoltre, l'autonomia della Banca d'Italia è funzionale all'esercizio dei compiti che sono assegnati ad essa dal nostro ordinamento; la logica pluralista che caratterizza gli Stati democratici - come il nostro - postula l'esigenza di garantire che la politica monetaria e finanziaria siano sottratte dall'influenza e dai condizionamenti della politica.

Concludendo, è evidente che il cambiamento del ruolo della Banca d'Italia si debba collegare alla sua capacità di individuare i limiti economico-finanziari della funzione politica dello Stato; tale risultato è stato conseguito prima in via di fatto, poi sul piano giuridico formale e tuttora permane nell'attuale contesto europeo. Pertanto, la banca centrale opera una sorta di sintesi tra interventismo politico e ragioni economiche, evitando che l'esercizio del potere politico deteriori l'equilibrio necessario alla stabilità e allo sviluppo economico.

La sfida è quella di gestire e guidare questi processi di dismissione di segmenti di sovranità per impedire che essi si sviluppino in un ambiente anarchico e contribuiscano alla logica sovversiva, che reca una minaccia alla permanente vitalità del Sistema Europa.

¹⁹⁴ M. Pellegrini, *Architettura di vertice dell'ordinamento finanziario europeo: funzioni e limiti della supervisione*, in *Rivista trimestrale del diritto dell'economia*, cit.

Bibliografia

- Belli F. e Santoro V., *La Banca Centrale Europea*, Giuffrè, Milano, 2003
- Bianchi, Capriglione, Carbonetti, Costi, Desario, Draghi, Guarino, Ferro-Luzzi, Flick, Libonati, Maccarone, Maimeri, Merusi, Nigro, Patroni Griffi, Pedrazzi, Punzi, Santoro, Schlesinger, Tarzia, Tucci, Vinsentini, *Il Testo Unico bancario: esperienze e prospettive*, Bancaria editrice, 1996
- Bosi P. (a cura di), *Corso di scienza delle finanze*, Il Mulino, 1996
- Capriglione F., *Commentario al testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, Cedam, 2018
- Capriglione F., *Intervento pubblico e ordinamento del credito*, Giuffrè, Milano, 1978
- Capriglione F., *L'ordinamento finanziario italiano*, Tomo I, Cedam, 2010
- Capriglione F., *La Banca d'Italia. Una complessa vicenda meritevole di chiarimenti*, 2014
- Capriglione F., *La rivalutazione del capitale di Banca d'Italia. Una complessa vicenda meritevole di chiarimenti*, Cedam, 2014
- Cesarini F., *Alle origini del credito industriale. L'IMI negli anni Trenta*, Il Mulino, 1982
- Condemi M., *Controllo dei rischi bancari e supervisione creditizia*, Cacucci, Bari, 2005
- Cotula F. e Spaventa L. (a cura di), *La politica monetaria tra le due guerre 1919-1935*, Laterza, Roma-Bari, 1993
- De Simone E., *Storia economica. Dalla rivoluzione industriale alla rivoluzione informatica*, Franco Angeli Editore, 2010
- Fenucci F., *Il governo del credito. Negli atti del CICR*, Giuffrè, 1996
- Gasparini M., *Il muro di Berlino. Storia per immagini del simbolo di un'epoca*, Edizioni del Capricorno, 2014

- Kenen P.B., *Economic and monetary Union in Europe*, Cambridge (Massachusetts), 1995
- Looor A.C., *Too big to fail: la caduta dell'impero Lehman Brothers*, Edizioni Accademiche Italiane, 2017
- Merusi F., *Commentario della costituzione*, Vol. III, Zanichelli, Bologna, 1980
- Papadia F. e Santini C., *La Banca centrale europea. L'istituzione che governa l'euro*, Il Mulino, Bologna, 2000
- Papadia F., *Unione economica e monetaria dopo Maastrich*, Il Mulino, 1992
- Pecorari P., *La fabbrica dei soldi. Istituti di emissione e questione bancaria in Italia (1861-1913)*, Patron Editore, 1994
- Pellegrini M., *Banca centrale nazionale e Unione Monetaria Europea. Il caso italiano*, Carucci, Bari, 2003
- Pellegrini M. (a cura di), *Corso di diritto pubblico dell'economia*, Cedam, 2016
- Pellegrini M., *L'Unione Bancaria Europea*, in *Rivalutazione del capitale di Banca d'Italia*, Cedam, 2014
- Pellegrini M., *L'architettura di vertice dell'ordinamento finanziario europeo: funzioni e limiti della supervisione*, in *Mercati e banche nella crisi: regole di concorrenza e aiuti di Stato*, a cura di Colombini e Passalacqua, Napoli, 2012
- Pifferi M. e Porta A., *La Banca Centrale Europea. La politica monetaria nell'area dell'Euro*, Egea, Milano, 2003
- Sabbatelli I., *Tutela del risparmio e garanzia dei depositi*, Cedam, Padova, 2012
- Siclari D., *Concorrenza e regolazione dei mercati*, Cacucci, Bari, 2012

Sitografia

- www.apertacontrada.it
- www.bancaditalia.it
- www.consob.it
- www.dirittobancario.it
- www.ecb.europa.eu
- www.fondazioneicapriglione.luiss.it
- www.giuripol.unimi.it
- www.ilsole24ore.it
- www.lastampa.it
- www.panorama.it
- www.scandalifinanziari.it

Ringraziamenti

Un ringraziamento speciale alla professoressa Mirella Pellegrini, per la sua professionalità e disponibilità, per avermi permesso di concludere come desideravo questa prima parte della mia carriera universitaria.

A mia madre e mio padre, esempi viventi di come impegno ed onestà permettano di raggiungere gli obiettivi prefissati, per avermi dato la possibilità di essere qui oggi a festeggiare questo traguardo, per aver sempre creduto in me e nelle mie capacità.

Ai miei nonni e alle mie nonne, due dei quali non ci sono più, fonti inesauribili di ispirazione, per la fiducia e la stima che non mi avete mai fatto mancare e per avermi protetta e aiutata da lassù, so che lo farete per sempre.

A Sara ed Alessandra, le mie migliori amiche, le mie ancore di salvezza, per essere state sempre al mio fianco, per avermi ascoltata e sostenuta in ogni momento della mia vita.