

La nascita della Banca d'Italia

di Giuseppe Barone

1. *Passato e presente.*

«Ladri! Ladri! Andate in galera, politici e banchieri, corrotti e corrottori!». Questi ed altri epiteti venivano scagliati contro i banchi del governo dalle opposizioni di destra e di sinistra alla Camera dei deputati nel dicembre del 1892. Ho detto bene, 1892, non 1993. Le invettive non partivano dai gruppi parlamentari della Lega Nord, della Rete, del Msi contro gli affaristi della «prima Repubblica», bensì dall'Estrema di Napoleone Colajanni e dalla Destra lombarda di Ludovico Gavazzi, che cento anni prima lanciavano con disprezzo monetine e biglietti di una lira verso il Presidente del consiglio, Giolitti, principale accusato per lo scandalo della Banca Romana. Il paese era davvero sull'orlo della guerra civile, con una crisi economica drammatica evidenziata dai moti della Lunigiana e dai Fasci siciliani: sarà perciò Crispi, «uomo forte» della politica italiana ma più compromesso di Giolitti negli scandali bancari, a tornare alla guida del governo per reprimere con lo stato d'assedio il malcontento sociale¹.

Si tratta della prima grande Tangentopoli nella storia d'Italia, ma quali analogie o differenze presenta con quella di un secolo dopo? In questa più lontana vicenda l'intreccio perverso tra politica ed economia fu alimentato dalla corruzione del sistema bancario: la pluralità degli istituti d'emissione rendeva ingovernabile la circolazione monetaria ed il mercato finanziario, ma *lobbies* potenti erano contrarie all'unicità dell'emissione ed alla riforma del credito industriale, cosicché giornalisti, «faccendieri», alti burocrati, uomini politici si prestarono a pagamento per mantenere lo *status quo*. La collusione affaristi-

¹ Per l'intreccio tra politica ed economia nella crisi bancaria di fine secolo rimane fondamentale lo studio di G. Manacorda, *Dalla crisi alla crescita. Crisi economica e lotta politica in Italia 1892-1896*, Editori Riuniti, Roma 1993 (ma 1968). Cfr. pure l'ampia documentazione nel volume di E. Vitale, *La riforma degli istituti d'emissione e gli scandali bancari in Italia (1892-1896)*, Camera dei Deputati, Roma 1972, 3 voll.

ca toccò anche i massimi livelli istituzionali: il governatore della Banca Romana, Bernardo Tanlongo, benché fosse già accusato di truffa e falso in bilancio, era stato da Giolitti nominato senatore per godere della relativa immunità. Sempre Giolitti non poté occultare di avere utilizzato «fondi neri» del ministero degli Interni per «addomesticare» le elezioni del 1892 (si difenderà affermando che così si continuava a fare almeno dal 1882). Anche allora non mancò l'intervento della mafia: nel febbraio 1893, sul treno da Palermo a Bagheria, veniva assassinato il direttore generale del Banco di Sicilia, Notarbartolo, su mandato del deputato Raffaele Palizzolo, braccio destro di Crispi nella capitale dell'isola, per un giro vorticoso di speculazioni e di illegalità che coinvolgevano la rete delle piccole banche popolari².

Sebbene non sia utile inseguire le analogie poiché la storia non si ripete, il 1892-93 «insegna» forse qualcosa al 1993? In tal senso almeno tre elementi vanno tenuti in considerazione. In primo luogo l'Italia riuscì ad uscire abbastanza presto dal circolo vizioso crisi economica/corruzione/questione morale attraverso una radicale riforma del credito imperniata sulla fondazione della Banca d'Italia e su una rigida politica di risanamento finanziario finalizzato al pareggio del bilancio statale: se Maastricht non era ancora all'orizzonte, i criteri della lotta all'inflazione e della riduzione del debito pubblico erano pienamente operanti nel quadro del *gold exchange* europeo. In secondo luogo il sistema politico liberale italiano riuscì a «tenere» in quella difficile congiuntura in cui da più parti si temette o s'invocò un colpo di Stato, o comunque una brusca svolta autoritaria per mettere a tacere «rossi», «neri», e con essi gli scandali; dopo le inutili cannonate di Bava Beccaris nel 1898 e la battaglia dell'ostruzionismo parlamentare contro le leggi liberticide di Pelloux (e nonostante il regicidio di Monza), dal 1901 la svolta liberale avrebbe restituito all'Italia per un lungo periodo stabilità democratica e crescita economica. Anche se, paradossalmente, ad incarnare questa positiva stagione politica, sarebbe stato proprio Giolitti, il capro espiatorio delle vicende del 1893. Occorre segnalare, infine, il nesso inscindibile tra crisi e riforme. La Banca d'Italia, infatti, non nacque a tavolino sulla base di un progetto tecnocratico «freddo», bensì «a caldo», nel bel mezzo di una gravissima crisi sociale e morale. Sempre sul metro della comparazione, il riferimento più diretto è quello della riforma bancaria decisa da Roosevelt nel 1933 durante la «grande crisi», con centinaia di migliaia di pic-

² G. Barone, *Egemonie urbane e potere locale (1882-1913)*, in *Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità ad oggi. La Sicilia*, a cura di M. Aymard e G. Giarrizzo, Einaudi, Torino 1987, pp. 191-370. Cfr. inoltre S. Lupo, *Storia della mafia dalle origini ai giorni nostri*, Donzelli, Roma 1996.

coli risparmiatori sul lastrico. A differenza degli Stati Uniti, tuttavia, in Italia furono proprio gli statisti accusati di corruzione, Giolitti e Crispi, a varare il riordinamento del credito che avrebbe consentito il *take-off* dell'economia italiana dal 1896 al 1913. Morte e resurrezione di una classe politica?

Anche in questo caso, non sappiamo dove cominciano e finiscono le analogie e le differenze.

2. I contesti dell'economia.

A far precipitare l'economia italiana nella più grave crisi della storia unitaria fu l'intreccio perverso tra il brusco peggioramento della congiuntura internazionale e l'inflazione creditizia che nel corso degli anni ottanta squilibrò il fragile rapporto tra banca e industria. Oltre al continuo ribasso dei prezzi, provocato dall'effetto combinato della «grande depressione» e della concorrenza del grano americano sui mercati europei, il contesto internazionale di fine Ottocento fu caratterizzato dalle ripetute oscillazioni dei sistemi monetari e finanziari, che erano riconducibili sia all'irreversibile svalutazione dell'argento, sia alla minore competitività della sterlina. La continua, vertiginosa discesa del valore dell'argento favoriva solamente paesi come la Russia e l'Austria-Ungheria che, essendo esportatori di prodotti agricoli e debitori all'estero, solo attraverso la progressiva svalutazione internazionale dell'argento potevano sperare di contrastare la concorrenza alla propria esportazione delle merci primarie che veniva dalle fertili terre statunitensi. Il rifiuto del bimetallismo ed i numerosi tentativi di agganciamento all'oro possono ben interpretarsi come una lotta tra paesi creditori e paesi debitori, tra paesi già industrializzati e paesi agricoli. Ma gli anni novanta segnarono pure il progressivo deterioramento dello «sterling system», causato dalla fine del predominio della City di Londra, che costringeva la Gran Bretagna a rifugiarsi sempre più nel mercato protetto del suo impero. Non a caso i *crack* bancari ebbero inizio con la rovina del gruppo finanziario Baring, impegnatosi a lungo termine in acquisto di ingenti blocchi di obbligazioni pubbliche e private argentine proprio quando nel paese sudamericano una improvvisa rivolta provocò il crollo dei valori azionari ed obbligazionari, creando alla banca inglese una grave crisi di liquidità che si ripercosse sui mercati europei, accelerando il crollo di importanti banche tedesche e francesi. Questi elementi esogeni causarono l'imprevisto ritiro dei capitali stranieri ed il mancato rinnovo dei crediti all'estero sui quali avevano fatto largo affidamento in Italia sia le banche per le

loro esposizioni industriali e edilizie che il Tesoro per il collocamento delle obbligazioni ferroviarie e della rendita. L'apporto indispensabile dell'alta banca europea, inoltre, venne meno in una delicata fase di transizione nella quale, per la nuova dislocazione delle alleanze (adesione italiana alla Triplice, rivalità coloniali, avvicinamento franco-russo), i capitali francesi abbandonavano gli investimenti in Italia e la finanza tedesca appariva ancora restia a prenderne il posto¹.

La crisi bancaria e finanziaria italiana di fine secolo fu aggravata anche dalla generale tendenza dei paesi europei (ad eccezione dell'Inghilterra) ad accentuare in senso protezionistico le rispettive politiche economiche come antidoto alla crisi agraria e «salvagente» per le industrie. Già nel corso degli anni ottanta si era generalizzata l'applicazione di rigide tariffe protettive (Germania 1879; Francia 1881; Russia e Austria-Ungheria 1882; Italia 1887), ma soprattutto nel sessennio 1888-93 il tramonto del libero scambio risultò definitivo, da un lato per il rincrudirsi di quella stessa politica doganale (la tariffa Méline in Francia nel 1892), dall'altro per la interruzione delle relazioni commerciali franco-spagnole, franco-svizzere, russo-tedesche, e per il protrarsi del contrasto commerciale franco-italiano, che rese oltremodo difficoltosa la libera circolazione delle merci nel continente europeo².

I fattori endogeni non furono da meno nell'alimentare la recessione economica. In un paese dalla struttura industriale ancora fragile e nel quale la crisi agraria non invogliava alle trasformazioni agricole, fu in certo senso inevitabile che l'euforia degli investimenti si concentrasse in un settore speculativo come quello edilizio. L'intero sistema bancario risultò coinvolto nella febbre edilizia, che nelle sole città di Roma e Napoli bruciò una somma valutabile a oltre 300 milioni. La speculazione sulle aree fabbricabili, caratterizzata dall'intreccio tra rendita fondiaria, imprese immobiliari e capitale bancario, si concluse col tracollo dei valori fondiari e con enormi immobilizzi per le banche. La crisi colpì in primo luogo le banche di credito ordinario: il Banco sconto e sete e la Banca di Torino, che agivano a Roma e Napoli tramite la Banca Tiberi-

¹ Sull'evoluzione del sistema bancario internazionale cfr. A. Gerschenkron, *Il problema storico dell'arretratezza economica*, Einaudi, Torino 1965; M. De Cecco, *Economia e finanza internazionale dal 1880 al 1914*, Laterza, Bari 1971; R. Cameron (a cura di), *Le banche e lo sviluppo del sistema industriale*, il Mulino, Bologna 1976; K. E. Born, *International Banking in the 19th and 20th centuries*, St. Martin's Press, Oxford 1983.

² V. Zamagni, *Dalla periferia al centro. La seconda rinascita economica dell'Italia (1861-1981)*, il Mulino, Bologna 1990, pp. 170 sgg.; P. Hertner, *Il capitale tedesco in Italia dall'Unità alla prima guerra mondiale*, il Mulino, Bologna 1984; B. Gille, *Les investissements français en Italie (1815-1914)*, Archivio economico dell'unificazione italiana, Ilte, Torino 1968.

na e la Società dell'Esquilino, il Credito mobiliare, verso il quale crebbero a dismisura le esposizioni della Generale immobiliare e della Società di risanamento a Napoli; la Banca generale, impegnata con la Società veneta di costruzioni, la Fondiaria milanese e il Risanamento-Napoli. Neppure le banche d'emissione ne uscirono indenni, non solo perché esse avevano partecipato agli affari edilizi mediante le loro sezioni di credito fondiario e con gli sconti e le anticipazioni agli altri istituti direttamente impegnati, ma soprattutto perché le pressioni del governo le costrinsero a rischiose operazioni di salvataggio. L'ispezione ministeriale condotta dal senatore Gaspare Finali accertò che al 31 dicembre 1892 i salvataggi delle società immobiliari avevano causato agli istituti d'emissione immobilizzi per oltre 200 milioni. Il totale dei crediti, praticamente inesigibili, della sola Banca nazionale ammontava a 150 milioni, di cui 50 milioni riguardavano la Tiberina, 46 l'Esquilino, 26 la Compagnia fondiaria: una cifra uguale al capitale e ad un quarto della circolazione. Il consenso delle banche di emissione ai salvataggi fu d'altronde lautamente ripagato dallo Stato con i continui permessi di eccedenza della circolazione, che alla fine del 1893 aveva oltrepassato i 1500 milioni.

In questo quadro di connivenza e di ricatti tra autorità governative e banche di emissione, che l'incertezza del futuro ordinamento bancario trascinò in una serrata concorrenza reciproca non priva di clamorosi casi di corruzione nei confronti di uomini politici e degli ambienti giornalistici, s'inserì lo scandalo della Banca romana. A carico di quest'ultima l'inchiesta parlamentare promossa da Giolitti accertò nel 1893 un eccesso di circolazione di 60 milioni sui 135 consentiti, una circolazione duplicata di biglietti per 40 milioni e un portafoglio quasi interamente inesigibile.

La crisi bancaria mise soprattutto in evidenza l'urgenza di una riforma complessiva del credito e dell'unicità dell'istituto di emissione. Nonostante l'unificazione doganale, fiscale e amministrativa del Regno, le forti resistenze regionali e le convinzioni liberiste della classe politica avevano impedito per lungo tempo la razionalizzazione del credito, lasciando sopravvivere ben sei banche d'emissione (Banca Nazionale nel Regno d'Italia, Banca nazionale toscana, Banca Toscana di credito, Banca Romana, Banco di Napoli, Banco di Sicilia), quando Francia ed Inghilterra avevano sanzionato entro il 1848 l'unicità dell'emissione³.

³ Per il caso italiano, A. Confalonieri, *Banca e industria in Italia (1894-1906)*, vol. II, *Il sistema bancario tra le due crisi*, il Mulino, Bologna 1980; R. De Mattia (a cura di), *Gli istituti di emissione in Italia. I tentativi di unificazione (1843-1892)*, Laterza, Roma-Bari 1990; V. Sannucci, *Molteplicità delle banche d'emissione: ragioni economiche ed effetti dell'efficacia del controllo monetario (1860-1890)*, in *Ricerche per la storia della Banca d'Italia*, vol. I, Laterza, Roma-Bari 1990, pp. 181-218.

3. «Tecnica» di uno scandalo e società di massa.

Le cattive condizioni degli istituti di emissione, ed in particolare della Banca Romana, erano conosciute nel mondo degli affari e della classe politica almeno dal 1889, da quando cioè Crispi aveva imposto il salvataggio della Banca Tiberina e l'ispezione Alvisi-Biagini aveva accertato per prima l'anomala situazione del credito e della circolazione monetaria in Italia. Dal 1885 in poi, tuttavia, nessun progetto di riforma era approdato all'approvazione legislativa ed il riordinamento degli istituti d'emissione veniva continuamente rinviato nell'agenda politica. La complessità degli interessi in gioco, dalle condizioni di oligopolio godute dai gruppi finanziari liguri-piemontesi e toscani alle resistenze degli interessi regionalisti meridionali (nel caso dei due Banche di Napoli e di Sicilia), bloccava il Parlamento. Sulla stampa d'opinione il dibattito si manteneva vivace, per la polemica tra i sostenitori dell'unicità dell'istituto d'emissione (i gruppi legati alla Banca Nazionale e alla rivista *L'economista d'Italia*) ed i «pluralisti» rappresentati dagli economisti liberisti, dal quotidiano *Il popolo romano* diretto da Costanzo Chauvet e foraggiati più o meno occultamente dalla Banca Romana.

Dopo le dimissioni del primo ministero Crispi, il governo Di Rudini-Luzzatti si era apertamente schierato per la pluralità degli istituti di emissione, ed oltre ad una proroga di diciotto mesi del corso legale dei biglietti aveva addirittura elevato il limite della circolazione ed abolito la famosa «riscontrata», che obbligava le banche ogni dieci giorni a compensare il rapporto tra i reciproci biglietti. Contro un tale disordine, che rendeva ancora più gravi gli effetti della «grande depressione», Giolitti si era intestato la battaglia politica del risanamento del credito, facendo della banca unica d'emissione la sua bandiera nell'opposizione a Di Rudini. Diventato Presidente del consiglio nell'ottobre 1892 lo statista piemontese mutò però parere, allineandosi gradatamente con i «pluralisti»: alla vigilia delle elezioni da lui stesso chieste al sovrano per costruirsi una propria maggioranza alla Camera, Giolitti non volle inimicarsi le grandi *lobbies* finanziarie e preferì realisticamente sacrificare il programma al potere. Si spiegano certamente così il disegno di legge per un'ulteriore proroga di sei anni del privilegio d'emissione, le nomine di Tanlongo a senatore e di Bernardino Grimaldi al dicastero del Tesoro (uomo gradito alla Banca Romana), il denaro ricevuto dalle banche e redistribuito con i «fondi neri» del ministero degl'Interni per appoggiare i candidati governativi¹.

¹ Manacorda, *Dalla crisi alla crescita* cit., pp. 49-63.

Le modalità attraverso cui lo scandalo bancario esplose in Parlamento dimostrano innanzitutto quanto abbiano pesato allora i professori universitari. La «corporazione» degli economisti liberisti, da Pareto a Pantaleoni, da De Viti De Marco al giovane Wollemborg, utilizzò il prestigio accademico e le colonne del *Giornale degli economisti* per scatenare una campagna di stampa senza precedenti contro le «porcherie» della Banca Romana e la corruzione politica. Si trattava in questo caso di «pluralisti» puliti, convinti sul piano scientifico di dover combattere ogni sorta di monopolio e di protezionismo che potesse alterare il libero gioco delle forze di mercato e la «concorrenza pura» tra le imprese. Essi pertanto erano contrari alla banca unica d'emissione, che ai loro occhi reincarnava lo statalismo corruttore e nemico del *laissez-faire*, ma dello scandalo volevano soprattutto evidenziare la «questione morale», un'operazione anticipata di «mani pulite» in grado di spezzare il connubio affaristico tra politici e banchieri e di restituire libertà e concorrenza al mercato. Maffeo Pantaleoni era venuto in possesso della relazione riservata Alvisi-Biagini e ne aveva messo al corrente gli amici della rivista, che decisero di utilizzare quel materiale esplosivo per purificare l'ambiente politico da «succhioni» e faccendieri; alla Camera le «estreme» si diedero la mano per schiacciare in una morsa a tenaglia il governo: secondo una precisa divisione dei compiti, Colajanni da sinistra attaccò sul piano economico, mentre Gavazzi da destra denunciò la corruzione politica. Le due ali estreme dello schieramento politico erano accomunate dall'ideologia liberista: paradossalmente, invece, la loro iniziativa avrebbe provocato l'effetto opposto: quello di accelerare la fondazione della Banca d'Italia come unico istituto d'emissione².

Questo comunque non si rivelò l'unico effetto «perverso» innescato dai «professori» liberisti. Ad approfittare delle accuse lanciate al governo, infatti, fu inizialmente Francesco Crispi, coinvolto nello scandalo non meno (anzi, sicuramente di più) di Giolitti ma pronto a cogliere l'occasione per liquidare l'avversario. Lo statista siciliano conosceva i risultati dell'inchiesta Alvisi-Biagini al pari del suo ex-ministro del Tesoro, ma attaccò a fondo Giolitti (dalle pagine del giornale fiancheggiatore *La riforma*) per far fallire il suo programma di «ricostruzione dei partiti» e tornare al potere. Il che avvenne puntualmente l'anno dopo, nonostante il pacco di cambiali (a nome proprio e della

²Per l'ambiente accademico e politico liberista cfr. G. Are, *Economia e politica nell'Italia liberale*, il Mulino, Bologna 1974, e F. Cardini, *Stato liberale e protezionismo in Italia (1890-1900)*, il Mulino, Bologna 1981. V. pure V. Pareto, *Lettere a Maffeo Pantaleoni 1890-1923*, a cura di G. De Rosa, Banca nazionale del lavoro, Roma 1960, 2 voll.

consorte Lina) in sofferenza nelle casseforti della Banca Romana. La questione morale di fatto veniva strumentalizzata a fini di lotta politica: Giolitti assumeva le sembianze del rigido moralizzatore che si era fatto corrompere dalle sirene del potere, mentre il corrotto Crispi metteva ora la maschera del moralizzatore per rovesciare il rivale e tornare in sella. Al di là delle intenzioni dei liberisti, la vera partita si giocò tra i «protezionisti» Giolitti e Crispi, entrambi coinvolti nella corruzione ed insieme protagonisti del risanamento finanziario del 1893-94³.

Non va trascurato, infine, il rapporto tra scandalismo e società di massa, esaltato dai coevi episodi del *crack* Panama in Francia e dal clamoroso fallimento di altre case bancarie in Europa. I giornali in questa circostanza s'impegnarono nella caccia alle notizie dell'ultim'ora, «costruendo» essi stessi l'evento ed i personaggi. La ricerca dell'effetto e del sensazionalismo, l'invenzione di fortunate metafore (come nel caso del «Panama italiano»), i titoli a nove colonne da «gridare» nelle grandi e piccole città contribuirono a formare un'opinione pubblica di ceti medi e di proletariato urbano organizzato pronti a discutere, dividersi, confrontarsi sull'interpretazione dei fatti. Grande eco suscitò la denuncia dello scandalo in Parlamento, ed i giornali diedero notevole risalto ai discorsi di Colajanni e Gavazzi, nonché completi resoconti del dibattito in aula. D'altra parte la «Tangentopoli» di fine ottocento era scandita da episodi curiosi e fatti straordinari che non potevano lasciare indifferenti le borghesie urbane: l'arresto dell'*establishment* della Banca Romana, Tanlongo e Lazzaroni, e del direttore generale del Tesoro, Monzilli; il vuoto di cassa del Banco di Napoli, con la fuga del direttore di sede, Cuciniello, arrestato in flagrante mentre travestito da prete tentava di salire sul treno; il presunto suicidio del deputato Rocco De Zerbi, legato a Crispi e coinvolto nell'indagine giudiziaria; l'assassinio del direttore generale del Banco di Sicilia, Notarbartolo⁴. Formazione dell'opinione pubblica e manipolazione del consenso s'intrecciarono sulla base dei differenti interessi economici rappresentati dalle varie testate giornalistiche, ma pure delle diverse collocazioni politiche ed ideologiche: articoli e corrispondenze di Pareto e Pantaleoni

³ Per più ampi riferimenti allo scontro tra i due statisti cfr. D. Farini, *Diario di fine secolo*, a cura di E. Morelli, Bardi, Roma 1961, 2 voll. Per il contesto politico generale, oltre al citato lavoro di Manacorda, v. pure G. Candeloro, *Storia dell'Italia moderna*, vol. VI (1871-1896), Feltrinelli, Milano 1970.

⁴ Ampi riferimenti al ruolo della stampa nel vecchio volume di N. Quilici, *Banca Romana*, Milano 1935, che però risente molto della polemica del fascismo contro la classe dirigente liberale.

furono pubblicate su riviste economiche inglesi e francesi, ed anche Antonio Labriola con le sue corrispondenze sulla stampa socialista in Germania contribuì ad amplificare le reazioni internazionali allo scandalo. I mezzi di comunicazione di massa celebravano così i loro fasti nel «villaggio globale» della società europea, ed il «quarto potere» (anch'esso colluso nell'affarismo politico-bancario) accresceva la sua capacità d'influenza e di condizionamento.

4. *Giolitti, il protagonista.*

Una politica di attesa sarebbe stata la scelta peggiore per Giolitti, che infatti assunse subito l'iniziativa di riformare il sistema bancario italiano, ritornando del resto alle sue originarie convinzioni: il 30 dicembre 1892 incaricò il presidente della Corte dei conti, senatore Gaspare Finali, di svolgere una rigorosa ispezione sui sei istituti d'emissione, e nello stesso tempo avviò le trattative con Banca Nazionale, Banca nazionale toscana e Banca toscana di credito affinché studiasse le modalità operative della loro fusione e del contemporaneo assorbimento della Banca Romana. Il progetto di fusione delle quattro banche era già pronto il 18 gennaio: la nuova Banca d'Italia avrebbe potuto contare su un capitale sociale di 300 milioni (di cui 210 versati) e si sarebbe addossata l'onere della liquidazione della Banca Romana (passivo di gestione e circolazione illegale) rimborsando 450 lire per ogni azione del valore nominale di 1000 lire. In compenso il governo s'impegnava a concedere alla Banca d'Italia il privilegio d'emissione per venti anni, la riduzione della tassa di circolazione ed il corso legale dei biglietti per un quinquennio; ad essa si faceva però tassativo divieto di esercitare operazioni di credito incompatibili col privilegio dell'emissione, come gli investimenti diretti (industriali e immobiliari), gli sconti e le anticipazioni a lungo termine. Con il consueto realismo politico già in questa fase Giolitti escluse dal programma di fusione il Banco di Napoli ed il Banco di Sicilia, in modo da evitare le furibonde polemiche che sarebbero state sollevate dai deputati meridionali contro un provvedimento lesivo della tradizionale autonomia dei due banche, ed assicurarsi contemporaneamente una robusta maggioranza parlamentare per l'approvazione della legge¹.

¹ G. Negri (a cura di), *Giolitti e la nascita della Banca d'Italia nel 1893*, Laterza, Roma-Bari 1989. A questo testo fondamentale si rinvia per tutti i principali riferimenti archivistici.

Artefice della riforma, com'è stato documentato dalla ricerca archivistica, fu personalmente Giolitti. La rilevanza della decisione e l'importanza della posta in gioco assegnavano per forza di cose un ruolo cruciale al Presidente del consiglio, per le trattative e la mediazione degli interessi nonché per i riferimenti al quadro politico-istituzionale. Lo statista di Dronero possedeva una specifica competenza giuridica e legislativa, avendo in precedenza ricoperto incarichi di dirigente nei ministeri di Grazia e Giustizia e delle Finanze, nella Corte dei conti, nel Consiglio di Stato, oltre ad essere stato titolare del dicastero del Tesoro nel 1889-90. Queste competenze tecniche furono utilizzate nella stesura del testo di legge, come documentano le relazioni manoscritte e gli appunti di Giolitti conservati tra le sue carte, che al di là delle varianti e dei ripensamenti sui singoli articoli del disegno di legge dimostrano l'assoluta padronanza della materia. L'esperienza parlamentare ed il grande «fiuto» politico completavano il corredo delle abilità necessarie per essere protagonista di una così importante decisione: conoscitore di uomini e cose, manovratore occulto di maggioranze e minoranze, Giolitti seppe condurre tanto i rapporti «segreti» con i rappresentanti dell'alta banca, quanto un puntiglioso filtraggio di opinioni, pareri, pressioni di cui tenere debito conto per la sintesi finale. E da politico «morbido» alle richieste legittime avanzate da banchieri ed alti funzionari, egli si trasformava in intransigente uomo di Stato nella difesa del risanamento finanziario: ad esempio, quando nel colloquio riservato del 2 marzo 1893 il direttore della Banca Nazionale, Giacomo Grillo, chiese l'autorizzazione a stampare altri 50 milioni di biglietti per coprire le perdite della Banca Romana, Giolitti si oppose energicamente e motivò il suo rifiuto con l'impressione negativa che il provvedimento avrebbe suscitato nei mercati finanziari internazionali, dichiarando testualmente «di non consentire mai a ritornare al torchio, neppure per i bisogni del governo, poiché nelle mutevoli vicende ai quali va soggetto un paese retto a sistema parlamentare sarebbe facile abusarne dagli uomini politici».

Oltre al Presidente del consiglio una cerchia assai ristretta di personaggi influenti e di collaboratori partecipò alla «decisione politica» di fondare la Banca d'Italia. Fra i primi va annoverato senza dubbio Grillo, potente direttore generale della Banca Nazionale, che offrì a Giolitti una sponda di alto profilo istituzionale e di sicura managerialità, fornendo dati di prima mano ed elementi di valutazione per poter influire efficacemente sull'andamento del dibattito parlamentare. Fra i secondi occorre ricordare almeno il giovane Bonaldo Stringher (futuro governatore dell'istituto d'emissione), che in qualità di valente fun-

zionario del Tesoro formulò la prima stesura dell'articolato e del disegno di legge presentato alla Camera il 22 marzo 1893. Pochissimi furono dunque gli uomini impegnati nella decisione, e riservatissime dovettero essere le loro discussioni e proposte, come sembrano confermare le stesse fonti d'archivio: non a caso, le testimonianze più corpose non si ritrovano nei fondi ufficiali della Banca d'Italia o dei ministeri di Agricoltura, Industria e Commercio e del Tesoro, bensì tra le carte personali dei diretti protagonisti («fondo Giolitti» presso l'Archivio centrale dello Stato e «fondo Grillo» presso l'Archivio storico della Banca d'Italia), al di fuori cioè degli apparati istituzionali ma custodite gelosamente nei carteggi privati dei diretti protagonisti².

5. *Il ruolo del Parlamento.*

Quale funzione svolse nella vicenda il Parlamento, cioè la massima istituzione rappresentativa del paese? Fu esso la sede di un dibattito vero e dell'iniziativa politica, oppure si limitò semplicemente ad una registrazione notarile di scelte prese altrove? L'interrogativo non è certo retorico, se si riflette al peso crescente delle assemblee elettive nei sistemi politici dell'Europa occidentale alla fine del XIX secolo, ma pure all'antiparlamentarismo diffuso tra gli ambienti della nuova destra e nei circuiti accademici degli scienziati della politica. La ricerca storiografica più recente sembra propendere per la prima ipotesi, che viene confermata innanzitutto dal fatto che lo scandalo fu denunciato pubblicamente in Parlamento, ed anche dalla valanga di memoriali, petizioni ed ordini del giorno affluiti alla Camera da parte di camere di commercio, consigli provinciali, municipi, comizi agrari, cooperative e singoli cittadini sul riordinamento degli istituti d'emissione. Il Parlamento veniva perciò riconosciuto dagli interessi organizzati come il luogo cruciale della mediazione e della decisione politica, verso cui indirizzare proposte, progetti, raccomandazioni. Nella vasta documentazione (conservata negli archivi parlamentari e nel «fondo» del ministero di Agricoltura, Industria e Commercio) spicca soprattutto il voto espresso dalle 59 Camere di commercio riunite a congresso dal 13 al 17 aprile a Milano, col quale si invitavano Camera dei deputati e Senato del Regno ad approvare una riforma che tutelasse maggiormente imprese ed imprenditori dal rischio di speculazioni avventate e crolli improvvisi. Il congresso si dichiarò a favore della nuova «trinità

² Ivi, per le considerazioni metodologiche sulle fonti.

bancaria» (una forte Banca d'Italia con i due banche meridionali autonomi), ma chiese pure all'unanimità la riduzione del tasso ufficiale di sconto, allineandolo gradualmente a quello dei più progrediti paesi europei (quello in vigore in Italia era del 7 per cento, contro il 2 per cento di Londra e Parigi). L'obiettivo principale del futuro istituto d'emissione – argomentavano le rappresentanze commerciali – non poteva essere il dividendo da corrispondere agli azionisti privati (come nel passato), quanto piuttosto il governo rigoroso della circolazione e del credito nell'interesse generale della nazione.

La discussione nei due rami del Parlamento fu molto vivace, duro il conflitto degli interessi organizzati, ed il disegno di legge governativo alla fine emendato in diversi e qualificanti punti. Alla Camera il dibattito impegnò quindici sedute consecutive (comprese le domeniche) ed il provvedimento fu approvato l'8 luglio con 222 voti favorevoli, 135 contrari e 5 astenuti. Il ruolo centrale del Parlamento appare già dal livello dello scontro negli Uffici della Camera. L'ipotesi radicale di una banca d'emissione davvero «unica» e «nuova» fu sostenuta con forza da Sonnino: «non credo si possa organicamente riordinare il credito e migliorare le condizioni della circolazione monetaria fuorché avendo il coraggio di costituire una banca unica d'emissione, con capitale nuovo e responsabilità distinta dagli attuali istituti». La proposta non riuscì a coagulare la maggioranza dei consensi, ma pure è importante sottolineare che ad essa abbiano aderito deputati del Mezzogiorno come il siciliano Saporito («questo sistema non è né di banca unica, né di banca multipla, ma sembra fondarsi solo sulle macerie, poiché tra immobilizzi e perdite altrui il patrimonio della Banca Nazionale è quasi tutto esaurito») e Giustino Fortunato («con le passività addossate, questa Banca d'Italia non sarebbe un istituto d'emissione, ma una Zecca di carta»), a dimostrazione che non tutta la deputazione meridionale si sia limitata ad una difesa «territoriale» del Banco di Napoli e del Banco di Sicilia. Giolitti dovette perciò faticare non poco per far passare la sua mediazione finale: «avrebbe potuto far sorridere l'idea di costituire una nuova banca e senza legami col passato. Però – afferma la relazione ministeriale – abbiamo dovuto tener conto della grande difficoltà di riunire il cospicuo capitale occorrente e dei grandi e legittimi interessi cresciuti intorno agli istituti esistenti».

La Camera, tuttavia, modificò l'originario progetto governativo sul punto qualificante del carattere «pubblico» dell'istituto e sul ridimensionamento del modello societario «privatistico» previsto nella prima stesura del disegno di legge. La battaglia si svolse sul ruolo del direttore generale della Banca d'Italia, che il governo aveva lasciato

nelle mani degli azionisti privati e che invece un folto gruppo di deputati di destra e di sinistra (Giusso, Nigra, Colajanni, Chiesa, Mussi) voleva di nomina governativa. Anche in questo caso Giolitti fece valere le sue qualità di mediatore politico, proponendo la dizione finale («la nomina del direttore generale della Banca d'Italia dovrà essere approvata dal governo») che sanzionava la funzione pubblicistica del nuovo istituto, chiamato a svolgere compiti di vigilanza ed ispettivi sul sistema creditizio e di governo della circolazione. Al Senato la discussione si svolse dal 4 al 9 agosto e si concluse con 100 voti a favore, 57 contrari e 2 astenuti: durante le sedute dell'Ufficio centrale furono aspre le rampogne di Gaspare Finali e Alessandro Rossi contro il progetto governativo e del senatore Vitelleschi contrario al privilegio d'emissione dei banche meridionali, ma la decisione più rilevante fu quella di fissare l'incompatibilità tra le cariche di deputati e senatori e quelle di membro dei consigli d'amministrazione dei tre istituti d'emissione. Così, vecchie e nuove idee, pressioni per mantenere posizioni di rendita ed aperture coraggiose al progetto di banca unica s'intrecciavano in seno alle commissioni ed agli uffici di Camera e Senato, dando vita ad un appassionato confronto di idee ed interessi che smentisce lo stereotipo di un Parlamento svuotato di ogni potere decisionale e puro strumento di ratifica di scelte esterne¹.

6. *Le banche ed i blocchi regionalisti.*

Protagoniste della decisione che le riguardava direttamente furono naturalmente le banche, la cui capacità di condizionamento sul governo e sul Parlamento non è stata finora oggetto di specifica indagine storica. Eppure la questione cruciale della fusione, il nodo delle passività della Banca Romana, il rapporto tra privato e pubblico, gli strumenti e le regole per la gestione e il controllo della politica monetaria rappresentarono aspetti fondamentali delle trattative più o meno segrete, su cui gli interessi collettivi e quelli di parte si misurarono in un gioco serrato di veti incrociati, contrapposizioni frontali, mediazioni dell'ultim'ora. Giolitti e Grillo, in primo luogo, si affrontarono «faccia a faccia» in riunioni riservatissime in cui mettere a punto fasi e procedure della fusione. Nonostante la lamentata «gravezza» degli oneri derivanti dalla liquidazione della Banca Romana, gli azionisti della Ban-

¹ *Storia del Parlamento italiano*, vol. XVIII, *Inchieste politiche*, a cura di D. Novacco, Flaccovio, Palermo 1964, nonché i testi ripubblicati da E. Vitale, *La riforma degli istituti d'emissione* cit.

ca Nazionale sin dall'assemblea del 27 febbraio 1893 avevano dato il via libera alla convenzione, così come nel corso del dibattito parlamentare quasi tutte le richieste di Grillo furono accettate dal governo e votate sotto forma di emendamenti: ad esempio, la riduzione della tassa di circolazione (non superiore all'1 per cento), la limitazione del cambio obbligatorio dei biglietti in metallo solo nelle sedi principali (e non in tutte le succursali), l'autorizzazione a scontare cambiali con due sole firme, le anticipazioni ammesse fino a sei mesi (invece di quattro), il ridimensionamento della responsabilità personale degli azionisti. In definitiva, l'azione di *lobbying* esercitata dalla Banca Nazionale ebbe buon esito prima e durante l'approvazione della legge che ne avrebbe fatto la spina dorsale della nuova Banca d'Italia.

Meno omogeneo e tranquillo risultò il caso delle due banche toscane destinate alla fusione con la più grande Banca Nazionale, poiché se da un lato si espandeva il loro raggio d'influenza sul territorio nazionale, dall'altro si ponevano non pochi problemi di visibilità e di potere decisionale in seno alla nuova banca unificata. Il pericolo di non contare nulla o di sminuire il rapporto privilegiato con l'economia locale contribuì ad alimentare l'opposizione regionalista di gran parte della deputazione toscana e dei ceti imprenditoriali. Il 18 giugno l'Associazione industriale e commerciale organizzò a Firenze un'affollata manifestazione di protesta contro il progetto di legge, ed anche dopo la sua approvazione la stessa associazione tornò a chiederne la sospensione nel 1894. Anche la camera di commercio di Pisa inviò alla Camera una petizione contraria alla fusione della Banca Nazionale Toscana e della Banca Toscana di credito nel nuovo istituto d'emissione. La situazione appare davvero paradossale: da un lato le quotazioni in borsa delle due banche continuavano a salire per le rosee prospettive legate alla nascita di una grande banca unificata, dall'altro resistenze campanilistiche e chiusure corporative misero in forse fino all'ultimo l'esito della fusione. A risultare meno protetti e difendibili si rivelarono piuttosto gli interessi della fallita Banca Romana: sebbene le ragioni dei vecchi azionisti fossero sostenute dalla camera di commercio di Roma, il rimborso al 45 per cento del valore nominale delle azioni subì un lungo ritardo per diverse vertenze giudiziarie ed un ricorso in Cassazione, finché una transazione con la Banca d'Italia consentì un rimborso di 360 lire per ogni azione di 1000 lire mediante una rateazione in 18 esercizi annuali (per circa 3 milioni di lire)¹.

¹ Negri (a cura di), *Giolitti e la nascita della Banca* cit.

Ben maggiore si dimostrò invece la capacità di condizionamento e di consenso dei banchi meridionali, che si videro riconosciuta la proroga ventennale del diritto d'emissione (annullato soltanto nel 1926). Nonostante le loro critiche condizioni di bilancio ed i pesanti immobilizzi causati dalla crisi agraria, Banco di Napoli e Banco di Sicilia non nascosero il loro malcontento di fronte a una legge che accresceva il peso economico e politico della Banca Nazionale, la cui trasformazione nel nuovo assetto societario della Banca d'Italia costituiva una diretta minaccia alla loro sopravvivenza in quanto essa avrebbe perseguito nel tempo l'obiettivo della completa unificazione dell'emissione. Il Banco di Napoli manifestò le sue perplessità in un opuscolo a stampa, accusando il progetto di legge di seguire una logica «nordista» nella misura in cui si consentiva al novello istituto di aumentare il capitale e di elevare la circolazione, mentre ai due più antichi banchi «pubblici» della penisola si garantiva appena lo *status quo*. Il direttore generale del Banco di Sicilia, Vergara di Craco, ebbe come referente nel governo il ministro delle Poste Camillo Finocchiaro Aprile (palermitano) e giocò la carta delle improvvise dimissioni per strappare l'autorizzazione all'aumento del capitale sociale. Entrambi i vertici dei banchi utilizzarono strumentalmente la mobilitazione politica regionalistica per difendere la rispettiva autonomia finanziaria e territoriale: oltre 200 petizioni di cooperative, monti di pietà, opere pie, ospedali, comizi agrari e banche popolari, consigli comunali e provinciali si riversarono sui tavoli della commissione parlamentare a sostegno del Mezzogiorno e delle sue istituzioni di credito. Questione bancaria e questione meridionale s'intrecciavano in un fitto reticolo di interessi corporativi e localistici, che ottenne comunque sostanziose concessioni sul punto qualificante del limite di circolazione: rispetto ai 190 milioni previsti per il Banco di Napoli e ai 44 per il Banco di Sicilia, le pressioni congiunte in Parlamento e nelle grandi città raggiunsero lo scopo di elevare le rispettive quote a 220 ed a 55 milioni. Anche se il risanamento economico e «morale» dei due istituti non passava certo per questa via, la vicenda mostra la capacità di tenuta di siffatti «blocchi regionalisti» a struttura interclassista, nonché l'efficacia del loro intervento nella decisione politica².

² R. Giuffrida, *Il Banco di Sicilia*, Ires, Palermo 1973, vol. II, pp. 265 sgg.

7. Il ritorno di Crispi.

Con la legge 10 agosto 1893 il governo Giolitti autorizzò la fusione in un nuovo istituto d'emissione – la Banca d'Italia – della Banca nazionale nel Regno, della Banca nazionale toscana e della Banca Toscana di credito e dispose la liquidazione della Banca Romana affidandone il compito alla stessa Banca d'Italia. Il privilegio d'emissione non solo restò limitato a tre istituti (Banca d'Italia, Banco di Napoli, Banco di Sicilia) ma fu anche regolato in modo che la Banca d'Italia avesse una netta preminenza (per il primo quadriennio la circolazione consentita fu di 800 milioni per la Banca d'Italia, di 220 per il Banco di Napoli, di 55 per il Banco di Sicilia) e potesse svolgere le effettive funzioni di banca centrale sotto il diretto controllo dello Stato. Ma il varo della legge e la sua prima fase di applicazione coincisero con gli eventi drammatici che tra l'ottobre 1893 ed il gennaio 1894 costrinsero i maggiori istituti di credito ordinario, il Credito Mobiliare e la Banca Generale, a chiedere prima la moratoria ed a chiudere poi definitivamente gli sportelli, trascinando al fallimento numerose banche locali. Di fronte al crollo del vecchio apparato creditizio, il nuovo governo Crispi dovette emanare provvedimenti d'emergenza, su iniziativa del ministro del Tesoro Sidney Sonnino: benché uomo della Destra storica e rigido difensore del pareggio del bilancio, egli consentì nella circostanza l'allargamento della circolazione ed il ripristino di fatto del corso forzoso, ma ad evitare che tali misure non andassero a beneficio delle banche d'emissione con un decreto del 23 gennaio dispose che le stesse avrebbero dovuto destinare alla riserva un terzo di questa circolazione eccedente e sulla parte residua (cioè l'eccedenza effettiva) versare allo Stato una tassa pari ai due terzi del tasso legale di sconto. Il conflitto d'interesse tra gli azionisti privati e le esigenze pubbliche diventò a questo punto inevitabile, poiché il decreto Sonnino costringeva le banche a svolgere un servizio pubblico senza fini di lucro, secondo una linea di graduale «nazionalizzazione» del diritto d'emissione. Lo scontro fra il ministro del Tesoro ed il direttore generale della Banca d'Italia fu perciò durissimo: Grillo giunse a negare agli ispettori governativi l'accesso al portafoglio-clienti nel tentativo estremo di difendere, insieme al segreto d'ufficio, il carattere privato dell'istituto, ma dall'impari braccio di ferro uscì sconfitto e preferì dimettersi, rendendo possibile a Sonnino di sostituirlo con Giuseppe Marchiori, uomo di sua fiducia¹.

Cominciava così una difficile ma costruttiva collaborazione fra la Banca d'Italia e il governo. Inizialmente i principali azionisti (26 in tutto,

¹ Manacorda, *Dalla crisi alla crescita* cit., pp. 145-65.

in prevalenza capitalisti genovesi che controllavano la metà del capitale sociale) continuarono ad opporsi anche per via giudiziaria al decreto Sonnino e contestarono le valutazioni eccessive degli ispettori ministeriali circa gli immobilizzi e le perdite. Nel corso della primavera-estate del 1894 manovre speculative al ribasso deprezzarono le quotazioni della Banca d'Italia, per le false voci circa l'intenzione del governo di revocarle il diritto d'emissione. Come nell'anno precedente con Giolitti, si fronteggiavano due concezioni opposte della Banca, tra chi la considerava proprietà degli azionisti e chi intendeva qualificarla come un ente pubblico d'interesse nazionale. La posta in gioco era dunque rappresentata dal ruolo «pubblico» della Banca d'Italia nel sistema finanziario, ed il governo Crispi-Sonnino se da un lato si piegò ad alcune concessioni (gli immobilizzi, quantificati in 451 milioni dagli ispettori, furono ridotti a 388), dall'altro applicò fedelmente la legge ed anzi completò la trasformazione in senso pubblicistico dell'istituto. Con la stipula della convenzione del 30 ottobre 1894, infatti, la Banca d'Italia accettò di svalutare il proprio capitale da 300 a 270 milioni per far fronte alla liquidazione delle passività, ottenendo però in cambio l'esclusiva del servizio di tesoreria dello Stato in tutto il regno. Diventando raccogliitrice e distributrice della moneta, la Banca d'Italia assumeva una netta posizione di prestigio e di forza, mentre la ripresa economica col nuovo secolo chiudeva rapidamente il blocco cronologico negativo degli anni '90 ed inseriva l'Italia nel circuito virtuoso della modernizzazione occidentale.

Nel contempo maturò la riorganizzazione del credito ordinario: sempre nell'ottobre '94, fondendo i resti del Credito mobiliare e della Banca generale, e con l'apporto decisivo dei capitali tedeschi che sottoscrissero per tre quarti il capitale iniziale di 20 milioni, si costituì a Milano la Banca commerciale italiana; con uguale capitale, di prevalente provenienza italiana, nacque nel febbraio 1895 il Credito italiano. Ad essi si aggiunsero, con importanza inizialmente più modesta, il Banco di Roma, sorto nel 1880 ma ristrutturato nel 1894, e la Società bancaria italiana nel 1898, nata dalla fusione del vecchio Banco sconto e sete di Torino con la banca milanese dei Weill-Schott. Si crearono così le condizioni indispensabili per la successiva ripresa economica a partire dal 1896, e soprattutto si riuscì a salvare tutto quel vasto patrimonio di impianti, di attrezzature e tecnologie, di capacità umane e organizzative cresciuto durante l'espansione degli anni ottanta e che aveva rischiato di andare perduto nel crollo del 1893-94².

² G. Barone, *La modernizzazione italiana dalla crisi allo sviluppo*, in *Storia d'Italia*, vol. III, *Liberalismo e democrazia*, a cura di G. Sabbatucci e V. Vidotto, Laterza, Roma-Bari 1995, pp. 249-362.

Crispi non era stato da meno di Giolitti nell'azione di risanamento finanziario e di riforma del sistema bancario. La classe politica dell'Italia liberale, corresponsabile della prima «Tangentopoli», aveva avuto almeno il merito di saper prendere coraggiose decisioni politiche.